

PRÓLOGO DE AMARTYA SEN

DE LA
POBREZA

AL

PODER

CÓMO PUEDEN **CAMBIAR** EL MUNDO
CIUDADANOS **ACTIVOS**
Y ESTADOS **EFICACES**

DUNCAN GREEN

DE LA POBREZA AL PODER

CÓMO PUEDEN CAMBIAR EL MUNDO
CIUDADANOS ACTIVOS Y ESTADOS EFICACES

DUNCAN GREEN



OXFAM INTERNACIONAL

Oxfam Internacional es una confederación de 13 organizaciones que trabajan conjuntamente con más de 3.000 asociados en más de 100 países para encontrar soluciones a la pobreza y la injusticia. Con la ayuda de socios y aliados, Oxfam Internacional pone en práctica la solidaridad con las personas que viven en situación de pobreza, especialmente con las mujeres, y les ayuda a alcanzar sus derechos y a afianzar su dignidad como ciudadanos de pleno derecho. De ese modo, podrán pedir que Gobiernos, empresas y organizaciones internacionales (incluida Oxfam) rindan cuentas ante sus responsables. Oxfam Internacional apoya a organizaciones locales, nacionales e internacionales, así como a movimientos sociales de ciudadanos activos, en su demanda de justicia, especialmente justicia de género, y en su empeño por cambiar la mentalidad y las creencias, las políticas y las prácticas que permitan obtener mejoras en la vida de las personas.

Oxfam Alemania, Oxfam América, Oxfam Australia, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Francia - Agir ici, Oxfam Gran Bretaña, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Oxfam Novib (Holanda), Oxfam Nueva Zelanda y Oxfam Québec.

www.oxfam.org

De la pobreza al poder:
Cómo pueden cambiar el mundo ciudadanos activos y Estados eficaces

Dirección de la colección: Gonzalo Fanjul
Coordinación de la producción: Elisa Sarsanedas
Diseño de la cubierta: Coralie Bickford-Smith

© texto: Duncan Green, 2008
© traducción: David Salas Mezquita, Sara-Abosede Ogunkoya Ocaña, Francesc Pont Casellas, Sabela Fernández Dávila, Pedro Jorge Rodríguez Román, 2008
© de esta edición: Intermón Oxfam, 2008
web: www.IntermonOxfam.org

1ª edición: junio 2008
ISBN: 978-84-8452-441-0
Depósito legal: B. 28.492-2008

Producción: Ediciones Octaedro
Impresión: Hurope s.l.

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del “copyright”, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

Impreso en papel exento de cloro.
Impreso en España

ÍNDICE

Lista de figuras, tablas y cuadros	vii
Lista de acrónimos	ix
Agradecimientos	xiii
Prólogo: Amartya Sen	xv
CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN	1
Un mundo desigual	2
CAPÍTULO 2 PODER Y POLÍTICA	19
Raíces políticas del desarrollo	20
Tengo derechos, luego existo	25
Cómo se produce el cambio: Una revolución para el pueblo chiquitano de Bolivia	34
Creo, luego existo	38
Leo, luego existo	45
Navego, luego existo	59
Organizamos, luego existimos	67
Cómo se produce el cambio: Conquistar los derechos de la mujer en Marruecos	78
Tengo, luego existo	81
Voto, luego existo	91
Robo, luego existo	99
Gobierno, luego existo	104
De la pobreza al poder	120
CAPÍTULO 3 POBREZA Y RIQUEZA	123
Una economía para el siglo XXI	124
Medios de vida rurales	137
Cómo se produce el cambio: Las comunidades pesqueras de Tikamgarh	169
El mundo cambiante del trabajo	172
Sector privado, interés público	196

Favoreciendo el crecimiento	209
Cómo se produce el cambio: Botsuana y Mauricio, dos historias de éxito en África	225
Mercados sostenibles	228
CAPÍTULO 4 RIESGO Y VULNERABILIDAD	231
Convivir con el peligro	232
Protección social	243
Cómo se produce el cambio: Campaña en India para una Garantía Nacional de Empleo Rural	254
Finanzas y vulnerabilidad	257
Hambre y hambruna	262
VIH, sida y otros riesgos para la salud	270
Cómo se produce el cambio: Campaña de Acción para el Tratamiento (TAC) de Sudáfrica	283
El riesgo de desastres naturales	286
Cambio climático	300
Vivir al filo del abismo: los pastoralistas en África	313
Violencia y conflictos	319
Impactos y cambio	334
CAPÍTULO 5 EL SISTEMA INTERNACIONAL	339
¿Quién controla el mundo?	340
El sistema financiero internacional	343
El sistema de comercio internacional	371
El sistema de ayuda internacional	415
Cómo se produce el cambio: Los acuerdos de Gleneagles de 2005	450
El sistema internacional de ayuda humanitaria y preservación de la paz	453
Cómo se produce el cambio: Las minas terrestres, una historia de éxito en el control de las armas	476
Cambio climático	479
Gobierno global en el siglo XXI	501
CAPÍTULO 6 CONCLUSIONES	505
Un nuevo acuerdo para un nuevo siglo	506
APÉNDICE: CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO	509
Notas	525
Bibliografía	553
Documentos informativos y casos de estudio	578
Glosario	581
Índice	588

LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1:	Evaluación del impacto del desarrollo	134
Figura 3.2:	La distribución inicial de la tierra de modo más equitativo viene acompañada de un crecimiento económico más elevado	140
Figura 3.3:	Las presiones en la cadena de oferta crean empleo precario	183
Figura 4.1:	Cómo afecta la vulnerabilidad a los medios de vida	237
Figura 4.2:	Causas de muerte prematura en todo el mundo, hacia 2002	242
Figura 7.1:	Cómo se produce el cambio	516

LISTA DE TABLAS

Tabla 2.1:	Grandes reformas agrarias del siglo xx	86
Tabla 3.1:	ETN del sur	202
Tabla 5.1:	Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	418
Tabla 5.2:	Tres grandes libros sobre ayuda: Sachs, Easterly y Collier comparados	423

LISTA DE CUADROS

Cuadro 2.1:	La regla de oro	42
Cuadro 2.2:	¿Son compatibles los Estados eficaces con la ciudadanía activa?	108
Cuadro 3.1:	La industria pesquera: gestión de un recurso limitado	145
Cuadro 3.2:	Guía de agricultura sostenible para principiantes	150
Cuadro 3.3:	El sabor dulce del éxito en Colombia	156
Cuadro 3.4:	Soluciones específicas: comercio justo y productos orgánicos	160
Cuadro 3.5:	Las mujeres de India se organizan	188
Cuadro 3.6:	¿Los convenios comerciales pueden fomentar los derechos laborales?	192
Cuadro 3.7:	La historia de dos tigres	215
Cuadro 3.8:	Las desventajas de la ventaja comparativa	219
Cuadro 4.1:	La garantía de ingresos básicos: ¿será la próxima GRAN idea?	251
Cuadro 4.2:	Hacer frente al hambre	263
Cuadro 4.3:	SARS: lo que puede lograr la colaboración mundial	277
Cuadro 4.4:	El tsunami asiático de 2004	290

Cuadro 4.5: Cuba frente a Katrina, lecciones en la reducción de riesgos de desastres	294
Cuadro 4.6: Cambio climático, agua y conflictos en Asia central	304
Cuadro 5.1: La importancia de los emigrantes	393
Cuadro 5.2: Ganarse la «licencia para operar»	400
Cuadro 5.3: ¿Responsabilidad social o rendición de cuentas? Planes voluntarios contra normativas	410

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADPIC	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
ARV	Antirretroviral
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia
CES	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
CGIAR	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CSR	Responsabilidad social de las empresas
DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (RU)
DHI	Derecho Humanitario Internacional
ECOWAS	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
EFA	Educación Para Todos

EPA	Acuerdo de Asociación Económica
EPZ	Zona franca
ETN	Empresa transnacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FICRMLR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FMI	Fondo Monetario Internacional
G7	Los siete países más ricos (EE UU, Reino Unido, Alemania, Japón, Italia, Francia y Canadá)
G8	Los países del G7 + Rusia
GATS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
GAVI	Alianza Global para Vacunas e Inmunización
GBS	Asistencia presupuestaria general
GCAP	Convocatoria Global de Acción contra la Pobreza
GCE	Campaña Global para la Educación
IDP	Desplazados internos
IED	Inversión Extranjera Directa
IFI	Institución financiera internacional
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IRPAE	Iniciativa para la Revisión Participativa del Ajuste Estructural
ITIE	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
MDL	Mecanismos de Desarrollo Limpio
MDRI	Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda
MIC	Medidas de inversión relacionadas con el comercio

MSF	Médicos Sin Fronteras
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODA	Asistencia para el Desarrollo Internacional / ayuda exterior
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONGI	Organización No Gubernamental Internacional
OSC	Organización de la sociedad civil
PAC	Política Agraria Común
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Países menos adelantados
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países pobres altamente endeudados
PYME	Pequeñas y medianas empresas
RCDE UE	Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea
SAP	Programa de ajuste estructural
SARS	Síndrome respiratorio agudo grave

SCLP	Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
sida	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SWAP	Método aplicable a todo el sector
TAR	Terapia/tratamiento antirretroviral
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPI	Tribunal Penal Internacional
TRO	Terapia de rehidratación oral
UA	Unión Africana
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNFCCC	Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH	Virus de la inmunodeficiencia humana

AGRADECIMIENTOS

La palabra «editor» no es suficiente para indicar la enorme contribución de Mark Fried en la publicación de este libro. Su extenso conocimiento en los ámbitos editorial y del desarrollo ha permitido dar forma al texto, detectar lagunas y proponer mejoras, y todo ello con una paciencia y un sentido del humor inagotables. Gracias también a una capacidad de resistencia y un buen humor aparentemente infinitos, Anna Coryndon ha sido capaz de hacerse cargo del proyecto desde su inicio, sumergirse en complejas consultas y llegar al producto final. En el camino, su aguda vista para los detalles le ha permitido sortear los problemas que han ido surgiendo. Ha sido un placer trabajar con ambos.

Querría agradecer a Oxfam que me haya permitido disponer del tiempo y los recursos necesarios para hacer este trabajo. En particular, Phil Bloomer, y antes que él Justin Forsyth, me han ofrecido un apoyo inquebrantable y valiosos consejos en todo momento. También han desempeñado un papel importante John Ambler, Jan Bouke Wijbrandi, Becky Buell, Sam Bickersteth, Marjolein Brouwer, James Ensor, Gonzalo Fanjul, Lot Felizco, Jeremy Hobbs, Richard King, Adam Leach, Luk Tak Chuen y Chris Roche. Por cuestiones de espacio no puedo dar aquí las gracias a todos los que las merecen. La lista completa puede consultarse en la página web del libro. Decenas de especialistas de Oxfam, entre otros, también han sido de gran ayuda con sus documentos de información y sus estudios de casos. Todos ellos están incluidos en la lista de la página 579.

Numerosos estudiosos y expertos ajenos a Oxfam también han aportado sus conocimientos. Entre ellos cabe destacar a Saamah Abdallah, Chris Adam, Sabina Alkire, Supriya Akerkar, Catherine

DE LA POBREZA AL PODER

Barber, Peter Bakvis, Nicholas Bayne, Stefan Baskerville y a los estudiantes de primer curso de la Universidad de Oxford, Jo Beall, David Booth, Saturnino M. Borrás Jr, Diana Cammack, Ha-Joon Chang, Celine Charveriat, Martha Chen, Anuradha Chenoy, John Clark, Chris Cramer, Paddy Coulter, James Darcy, Michael Ellis, Rosalind Eyben, Julian Filochowski, Sean Fox, Verena Fritz, John Gaventa, Jonathan Hellin, Mark Heywood, Rolph van der Hoeven, Richard Jolly, Jonathan di John, Roman Krznaric, David Lewis, Matthew Lockwood, Ian MacAuslan, Ruth Mayne, Branko Milanovic, Jamie Morrison, Sarah Mulley, Karma Nabulsi, Peter Newell, Sheila Page, Jenny Pearce, Jeff Powell, al personal docente y los estudiantes de Queen Elizabeth House, Oxford, Vicky Randall, Amartya Sen, Frances Stewart, Pablo Suarez, Jim Sumberg, Michael Taylor, Kevin Watkins, David Woodward, Andrew Wyatt y Roger Yates. El autor asume plenamente la responsabilidad de las opiniones y los errores.

Por último, querría dar las gracias a mi familia, Catherin, Calun y Finlay, por soportar (una vez más) a un autor obsesionado en casa.

Duncan Green,
Oxfam GB
Oxford, abril de 2008

En la página web del libro (www.fp2p.org) se puede encontrar una lista de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil mencionadas en el libro que cuentan con el apoyo de Oxfam.

PRÓLOGO

George Bernard Shaw afirmaba hace más de 100 años (en el prefacio de su obra teatral *La comandante Bárbara*, de 1907) que «el peor de los males y el peor de los crímenes es la pobreza». La afirmación es mucho más que una mera constatación de que la pobreza es una enorme tragedia que echa a perder la vida de mucha gente en todo el mundo. La inmensa tragedia que representa la pobreza es más que evidente: destroza vidas, ahoga la felicidad, destruye la creatividad y erradica la libertad. Pero Bernard Shaw no se refería en aquella ocasión a las penurias de la pobreza o a los infortunios que provoca. Hablaba de las causas y las consecuencias de la pobreza, que nace del mal y termina siendo un crimen. ¿Y eso por qué? ¿Y cómo nace ese mal?

Seguramente tenemos muy interiorizada la idea clásica según la cual la pobreza no es más que la falta de ingresos, pero en última instancia debemos considerar la pobreza como falta de varios tipos de libertad: la falta de libertad para obtener como mínimo unas condiciones de vida satisfactorias. Los bajos ingresos son, sin duda alguna, un factor importante, pero también lo son la falta de escuelas, la ausencia de instalaciones sanitarias, la ausencia de medicamentos, la subordinación de la mujer, situaciones medioambientales peligrosas o la falta de empleo (que afecta a algo más que los ingresos). Reducir la pobreza implica ampliar estas prestaciones, y para ello hay que aumentar el poder de las personas, especialmente de las personas con problemas, y garantizar que las prestaciones se amplían y que las deficiencias se eliminan.

Las personas siguen sin tener acceso al poder como consecuencia de muchos y variados procesos. La situación en la que viven los

pobres no se debe necesariamente a una asimetría intencionada del poder diseñada por perversos ideólogos claramente identificables. Sin embargo, aunque las privaciones evolucionen, las grandes asimetrías no se corrigen. La aceptación sumisa –por parte, entre otros, de las víctimas– de la imposibilidad que una gran multitud de personas siente por dotarse de un mínimo de capacidades eficaces y de gozar de libertades básicas fundamentales supone una enorme barrera para el cambio social. También lo es la ausencia de protestas públicas ante la impotencia de millones de personas. De ese modo, el mal que asalta a la sociedad no sólo se alimenta gracias a aquellos que contribuyen de manera intencionada a mantener subyugadas a las personas, sino también a todos aquellos que están dispuestos a tolerar las inaceptables penurias de millones de seres humanos. La naturaleza de dicho mal no guarda relación con el diagnóstico de determinados generadores de mal. Debemos pensar cómo las acciones y las inacciones de muchas personas desembocan en este mal social, y cómo un cambio de nuestras prioridades –nuestras políticas, nuestras instituciones, nuestras acciones individuales y colectivas– puede ayudar a eliminar la atrocidad de la pobreza.

El presente libro de Oxfam explora los numerosos y distintos caminos que se están recorriendo para luchar contra la pobreza dando el poder a aquellos cuyas penurias se deben en última instancia a la impotencia en un mundo mal organizado. Guiado por la maestría de Duncan Green, el libro aborda distintos tipos de iniciativas en todo el mundo que han mejorado y aumentado el poder de los que no tienen poder y, de ese modo, han reducido la falta de libertad que caracteriza la pobreza de los oprimidos. Lógicamente, el Estado puede desempeñar un papel importante –y, de hecho, es así– en la consecución de dichos cambios. Sin embargo, no es el único organismo que puede contribuir de manera decisiva en ese proceso ni el único instrumento para hacer frente al mal general que la sociedad tiende a tolerar y aceptar. Si el mal de la pobreza y el crimen asociado a ella pueden ser consecuencia de las acciones y las inacciones de una gran multitud de personas, el remedio también puede provenir de un esfuerzo conjunto de la sociedad.

Lo que el libro denomina «ciudadanía activa» puede ser una forma eficaz de encontrar y garantizar soluciones a estos eternos

problemas de impotencia y falta de libertad. El lector verá distintas iniciativas para aumentar el poder de los que no tienen poder, iniciativas que van desde la defensa de los derechos de la mujer en Marruecos hasta campañas internacionales para prohibir minas terrestres en todo el mundo. Todas las iniciativas mostradas son de una importancia determinante en la lucha contra situaciones inaceptables e intolerables de privación. Uno tras otro, se presentan, se desarrollan y se estudian los distintos estudios de caso que demuestran cómo se pueden cambiar determinadas situaciones mediante esfuerzos organizados.

Espero que muchas personas lean este libro, que es importante, al menos, por tres motivos. En primer lugar, al tratar los modos y los medios de reducir y eliminar las privaciones, los estudios de caso muestran hasta qué punto la impotencia genera privación y hasta qué punto dar poder es eficaz en los casos de privaciones muy extendidas.

En segundo lugar, estudios como éste son un severo correctivo de la tendencia cada vez más popular de relacionar la lucha contra la pobreza principalmente con el crecimiento económico. Es cierto que en muchos países se ha reducido el número de personas con ingresos muy bajos mediante un crecimiento económico, reducción que es importante, si bien sus repercusiones suelen exagerarse. Sin embargo, la atracción –e incluso la intoxicación– de estos resultados ha llevado a la errónea conclusión de que (1) aumentar los ingresos es un modo excepcionalmente privilegiado –de hecho, el único modo seguro– de acabar con la falta de libertad de la pobreza (idea que minimiza la importancia de las mejoras generales en las oportunidades económicas, sociales y políticas) y (2) un elevado crecimiento económico debe ser necesariamente un método infalible para aumentar los ingresos de los pobres (idea que subestima los cambios sociales necesarios para ampliar la libertad de los más necesitados de modo que puedan gozar de una cuota aceptable del crecimiento económico basado en el mercado). Para cumplir la función correctiva a la que aludíamos antes, es fundamental mostrar con ejemplos reales que la pobreza tiene muchas dimensiones, y que para superar una situación de privación hace falta mucho más que un crecimiento económico (igualmente importante).

En tercer lugar, el hecho de explicar iniciativas que, gracias a la delegación de poder, han logrado eliminar situaciones de privación también ayuda a contrarrestar el extendido pesimismo tan típico de nuestros días que niega que sea posible generar deliberadamente los cambios necesarios. Una creencia desmesurada en la fragilidad de las actuaciones públicas –tanto si las llevan a cabo Estados como si lo hacen ciudadanos activos– genera un clima de cinismo y prepara el terreno para la inacción y el sopor, aunque sean bien conocidas las situaciones de privación y sufrimiento. Explicar los logros alcanzados –y cómo se han alcanzado– puede ser un antídoto muy importante de la inactividad debida al pesimismo.

Tal vez Bernard Shaw eligió palabras poco habituales cuando definió la pobreza como «mal» y «crimen», pero tras aquella elección léxica subyace un llamamiento a la acción mediante un análisis social más contundente de la naturaleza y las causas de la pobreza, que puede desembocar en actuaciones más firmes en la lucha contra la desigualdad y la pobreza. Al contarnos qué es lo que se puede conseguir a través de la acción organizada de la gente corriente, este libro genera esperanzas, incluso cuando nos hace comprender lo que hace falta para erradicar la pobreza. El mundo necesita esperanza, además de conocimientos, y tenemos razones para agradecer la aportación que hace este importante análisis de una amplia muestra de la acción social colectiva.

Amartya Sen,
Asesor honorífico, Oxfam,
marzo de 2008

CAPÍTULO UNO

INTRODUCCIÓN

UN MUNDO DESIGUAL

UN MUNDO DESIGUAL

La inmensa pobreza y la obscena desigualdad son flagelos tan espantosos de esta época (en la que nos jactamos de impresionantes avances en ciencia, tecnología, industria y acumulación de riquezas) que deben clasificarse como males sociales tan graves como la esclavitud y el *apartheid*.

NELSON MANDELA, LONDRES, 2005

Desde que nace hasta que muere lo más probable es que la vida de una persona esté dominada por los niveles extraordinarios de desigualdad que caracterizan el mundo moderno. Una niña nacida en Noruega llegará con casi toda certeza a la vejez.¹ Pero si naciera en Sierra Leona, tendría una posibilidad entre cuatro de morir antes de cumplir los cinco años. Una niña noruega irá a un buen colegio, después a la universidad, tendrá salud y recibirá atención hasta la vejez. En Sierra Leona, sólo dos de cada tres niñas empezarán a ir a la escuela, y muchas de ellas lo dejarán, desalentadas por la «tasa de uso» que impone la escuela o por los pobres estándares de educación, o porque se ven obligadas a quedarse en casa a cuidar de sus hermanos o a ir a trabajar para mantener a sus familias. Sólo una de cada cuatro mujeres sabe leer y escribir. La universidad no es más que un sueño inalcanzable.

El grado de desigualdad en el mundo es impresionante. Las 500 personas más ricas del mundo tienen más ingresos que los 416 millones de personas más pobres.² Cada minuto, en el mundo en vías

de desarrollo, una mujer muere al dar a luz o durante el embarazo, y 20 niños por enfermedades evitables como la diarrea o la malaria.³ Los Gobiernos gastan menos en sanidad allí donde más falta hace.⁴

Quizá uno de los mayores retos a los que se enfrenta el siglo XXI es terminar con la «lotería del nacimiento». Y este reto concierne a todas las naciones, porque en un mundo globalizado, la pobreza y el sufrimiento no saben de fronteras y se expanden por todas partes en forma de guerras, emigración y degradación medioambiental.

La desigualdad es mucho más marcada en todo el mundo que en cualquier país concreto. Una injusticia tan tremenda probablemente provocaría un cataclismo social y político si existiese en cualquier país individual. Una consecuencia de la globalización es que el mundo se parece cada vez más a una comunidad unida por medios de transporte y comunicaciones cada vez mejores. Pero el precio político de una desigualdad continuada no puede más que subir.

Según un cálculo realizado por Oxfam, basado en los datos de distribución de los ingresos del Banco Mundial, si se pudiera reducir la desigualdad global a incluso la de Haití (que es uno de los países con más desigualdad del mundo), el número de personas que viviría con menos de 1 dólar al día se reduciría a la mitad: unos 490 millones. Es más, si se alcanzara una distribución de los ingresos de un país medio (en términos de desigualdad), como Costa Rica, la pobreza de 1 dólar al día bajaría a 190 millones (un quinto del total actual).

Incluso dentro de los países, las desigualdades son grotescas desde el punto de vista global de la probabilidad de seguir vivos. Los niños nacidos entre el 20 por ciento de familias más pobres de Ghana o Senegal tienen el doble o el triple de probabilidad de morir antes de los cinco años que los niños nacidos entre el 20 por ciento de familias más ricas. En el Reino Unido, el *Scientific Reference Group on Health Inequalities* (Grupo de referencia científica sobre desigualdades de salud) dedujo que la esperanza de vida en las zonas más ricas del país era de siete a ocho veces superior a la de las zonas más pobres.⁵

La desigualdad se agrava con la discriminación por motivos de sexo, raza, clase social o casta, y a menudo se debe a esta discrimi-

minación. En Brasil, los negros tienen el doble de probabilidad que los blancos de morir por causas violentas y tienen tres veces menos probabilidades de ir a la universidad.⁶ En Guatemala, la proporción de niños de ascendencia europea que mueren antes de cumplir cinco años es del 56 por mil, mientras que entre los niños indígenas es del 79 por mil. En los estados indios de Uttar Pradesh y Bihar, la matriculación en la escuela primaria de niñas sin castas y sin tribus es del 37 por ciento, mientras que el de las niñas de castas establecidas es del 60 por ciento.⁷ La matriculación de niños varones de castas establecidas es del 77 por ciento.⁸

Para los pobres, tales desigualdades anulan las ventajas de vivir en una sociedad más rica. Los ingresos medios son tres veces superiores en Brasil que en Vietnam. Aun así, el 10 por ciento de la población más pobre en Brasil gana menos que el 10 por ciento de la población más pobre de Vietnam.⁹ En este caso, los países ricos no tienen motivos para presumir. La tasa de mortalidad infantil entre los nativos americanos canadienses es, como media, de dos a tres veces superior a la tasa media nacional, y la esperanza de vida media de estos nativos es 20 años más corta que la media en Canadá.¹⁰

En cuanto a regiones mundiales, destaca el nivel de desigualdad de América Latina que es «extendida, generalizada y persistente»,¹¹ así como el excepcional porcentaje de riqueza nacional que está en propiedad de los más ricos. Las estadísticas afirman que en EEUU la distribución de los ingresos y la riqueza muestra problemas parecidos (que está empeorando).¹² Las investigaciones en África sugieren que, al menos en cuanto a los ingresos, las desigualdades son tan marcadas como en América Latina, algo que puede sorprender a quienes dan por sentado que, con los niveles de pobreza de África, hay bastante igualdad. En Asia hay países con bajos niveles de desigualdad (Taiwán, Vietnam) y otros, como China, en los que la desigualdad se acerca a marchas forzadas a la de América Latina, EEUU y África.¹³

No hay nada en lo que la injusticia de la desigualdad sea más evidente que en el fenómeno de las «mujeres desaparecidas». A causa de la discriminación contra niñas y mujeres, la población femenina de la tierra es inferior a la que debería ser en comparación con la masculina. La discriminación comienza incluso antes del naci-

miento, mediante el aborto selectivo, y continúa con la desatención que sufren las niñas en nutrición y atención sanitaria con respecto a sus hermanos varones. Según estimaciones recientes, el número de mujeres desaparecidas es de 101,3 millones (más del número total de muertos en todas las guerras del terrible siglo XX). Ochenta millones de ellas son indias o chinas: un pasmoso 6,7 por ciento de la población femenina prevista de China y un 7,9 por ciento de la de India.¹⁴

POR QUÉ IMPORTA LA DESIGUALDAD¹⁵

Oxfam y otras ONG llevan mucho tiempo poniendo de relieve lo repugnantes que son moralmente las enormes diferencias sociales y económicas del mundo. Un sistema que permite que haya 800 millones de personas hambrientas es profundamente injusto, y más cuando hay epidemias de obesidad que afectan a millones de vidas en los países ricos (y se están extendiendo a ciudades de países en vías de desarrollo).

La desigualdad extrema es causa de escándalo y condena, ya que anula la idea ampliamente aceptada de que todas las personas, sin importar dónde estén, disfrutan de ciertos derechos básicos. Abordar el problema de desigualdad es crucial si los países pretenden cumplir sus obligaciones con el marco internacional de derechos humanos establecido por la ONU para garantizar los mismos derechos civiles y políticos y comprometerse con la «consecución progresiva» de los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁶

Con todo, la desigualdad y la redistribución llevan muchos años sin estar de moda entre quienes toman las decisiones en los países ricos, y apenas merecen una mención en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que surgieron en los años 90.¹⁷ Sometidos a la perspectiva del Consenso de Washington, que afirmaba que «una marea alta levanta todos los barcos», los líderes de los países ricos creyeron que el mero crecimiento económico bastaría para abordar la desigualdad. En 2005, lo evidentemente erróneo de esa afirmación provocó un alud de publicaciones de alto perfil por parte del Banco Mundial, y la ONU defendió que enfrentarse a la desigualdad es una de las tareas más urgentes de nuestro tiempo.¹⁸

Las publicaciones académicas solían enfatizar el potencial positivo de la desigualdad para premiar a los «creadores de riqueza» y fomentar así la innovación y el crecimiento económico. Hoy día, los economistas afirman que lo que necesita el crecimiento es *igualdad*, y que ese crecimiento es más eficaz si se reduce la pobreza:

La desigualdad desperdicia talento. Si se excluye a las mujeres de los mejores puestos, se desperdicia la mitad del talento de un país. Según una estimación, si todos los estados de India tuvieran el mismo rendimiento que el mejor (Karnataka) a la hora de erradicar la discriminación por sexo en el trabajo, los resultados nacionales aumentarían un tercio.¹⁹ Cuando los bancos se niegan a prestar dinero a personas pobres, se están perdiendo buenas oportunidades económicas.

La desigualdad socava la sociedad y sus instituciones. En una sociedad desigual, a las élites les resulta más sencillo «controlar» los gobiernos y otras instituciones, con lo que podrán labrar sus fortunas privadas sin preocuparse del bien económico general.

La desigualdad mina la cohesión social. La «desigualdad vertical» entre individuos va asociada al aumento del delito, mientras que la «desigualdad horizontal» (por ejemplo, entre diferentes grupos étnicos) aumenta la probabilidad de que surjan conflictos que pueden retrasar el desarrollo de un país durante décadas.

La desigualdad limita la influencia del crecimiento económico en la pobreza. Un punto porcentual de aumento en el crecimiento beneficiará más a los pobres en una sociedad con igualdad que en una con desigualdad.

La desigualdad transmite la pobreza de generación en generación. Lo más cruel es que la pobreza de una madre puede arruinar la vida de sus hijos. En los países en vías de desarrollo, nacen cada año unos 30 millones de niños con problemas de crecimiento por una mala nutrición durante el desarrollo fetal. Los bebés nacidos con poco peso tienen muchas más probabilidades de morir y, si sobreviven, será más probable que tengan una vida llena de enfermedad y pobreza.²⁰

Aunque se está prestando más atención a la desigualdad en los últimos años, quienes toman las decisiones en los países ricos re-

húyen la idea de una redistribución generalizada, como la que tuvo lugar en Europa tras la Segunda Guerra Mundial o en el New Deal de Roosevelt en EE UU. El Banco Mundial aboga por la igualdad de *oportunidades* (por ejemplo, acceso a la educación, no discriminación, igualdad ante la ley), pero menciona una mayor igualdad de *ingresos* cuando habla de evitar una privación absoluta. La redistribución de activos, a través de sistemas tributarios progresivos o reformas agrarias radicales, se trata con mucha cautela, mientras que sí se resaltan continuamente sus riesgos (por ejemplo, desalentar a los inversores). Cuando el mundo rico habla de desarrollo, se siente más cómodo hablando de pobreza que de desigualdad y prefiere la desigualdad a la redistribución.

Es más, la desigualdad tiene la llave de la pobreza que existe en todo el mundo. La idea de acabar con la pobreza no es nueva, la diferencia es que la economía global dispone ahora de recursos para hacerlo. El siglo XX trajo consigo un progreso extraordinario en salud, educación, democracia, tecnología y crecimiento económico. Cada año, la economía global produce unos 9.543 dólares en bienes y servicios por hombre, mujer y niño (25 veces más que los 365 dólares anuales que definen la «pobreza extrema» de mil millones de seres humanos).²¹ Hay de más que de sobra para todos. De acuerdo con la ONU, 300 mil millones de dólares al año bastarían para que toda la población del planeta quedase por encima del umbral de pobreza extrema de 1 dólar al día.²² Eso no es más que un tercio de los gastos militares globales.

POBREZA, LA CONSECUENCIA HUMANA DE LA IGUALDAD

En el extremo de la mala distribución de poder, activos y oportunidades están los mil millones de personas que viven en una pobreza extrema. La pobreza es mucho más que unos bajos ingresos, lo que queda particularmente claro cuando se les pide a las personas que viven en la pobreza que la definan por sí mismas. Es una sensación de impotencia, frustración, agotamiento y exclusión de la toma de decisiones, sin mencionar la inaccesibilidad relativa a servicios públicos, servicios financieros y prácticamente cualquier otra fuente de ayuda oficial. El académico Robert Chambers habla de un mundo

dividido en «los de arriba» (*uppers*) y «los de abajo» (*lowers*), una descripción que encaja en muchos aspectos de la pobreza, ya sea en la subyugación de las mujeres por parte de los hombres, los desequilibrios de poder entre grupos étnicos o entre clases sociales.²³

Las diferentes dimensiones de la pobreza se refuerzan entre sí. Los pobres son discriminados, pero mucha gente cae en la pobreza por sufrir algún tipo de discriminación. En el sur de Asia, las familias que se enfrentan a la discriminación por su religión, su etnia o su casta son mucho más vulnerables a ser explotadas laboralmente y a la servidumbre por deudas que otras familias económicamente pobres.

En 2000, el Banco Mundial publicó *Voices of the Poor*, un extraordinario intento de comprender la pobreza desde dentro, basado en conversaciones con 64.000 pobres de todo el mundo.²⁴ De estas entrevistas surgió un informe complejo y humano de la pobreza, que abarca asuntos que se suelen pasar por alto en las publicaciones académicas, como la necesidad de tener buen aspecto y sentirse querido, la importancia de poder darles a los hijos un buen comienzo en la vida o la angustia mental que acompaña casi siempre a la pobreza. La conclusión global fue que «una y otra vez, la impotencia parece estar en el centro de una mala vida».

Lo contrario a esta pobreza «multidimensional» no es simplemente la riqueza (aunque los ingresos son importantes), sino una noción más amplia del bienestar, que se consigue gracias a la salud, la seguridad física, un buen trabajo, conexión con la comunidad y otros factores no monetarios. Por eso, las buenas prácticas para el desarrollo se basan en las habilidades, los puntos fuertes y las ideas de las personas que viven en la pobreza (o sus activos), en lugar de tratarlos como receptáculos vacíos para la caridad.

Aunque esta visión multidimensional de la pobreza es ampliamente aceptada en teoría, en la práctica, la atención se centra en la pobreza de ingresos, que se suele definir más a menudo como el umbral de «pobreza extrema» internacional de 1 dólar al día. Esta es la base del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM): reducir a la mitad la población mundial que vive en la extrema pobreza antes del 2015.²⁵ Se considera que cualquiera que viva por debajo de ese umbral no puede alimentarse por sí mismo. El «umbral de pobreza»

de 2 dólares al día se tiene como el mínimo necesario para conseguir alimento, ropa y alojamiento.

La pobreza de ingresos extrema está bajando con el tiempo. Entre 1990 y 2004, el número de personas en todo el mundo en países en vías de desarrollo que vivían con menos de 1 dólar al día bajó de 1.250 millones a 980 millones. La proporción de personas que vivían en la pobreza extrema bajó de casi un tercio (un 32 por ciento) al 19 por ciento en el mismo periodo.²⁶ Sin embargo, la tasa de mejora se ha ralentizado en los últimos años.²⁷

La naturaleza y la ubicación de la pobreza también están cambiando. La ONU observa una «mayor tendencia a la existencia de gente que entra y sale de la pobreza, una subida en la pobreza urbana y un estancamiento en la rural, y aumentos en la proporción de trabajadores informales entre los pobres urbanos y en el número de pobres sin empleo».²⁸ En 2007, la población urbana de la Tierra superó a la rural por primera vez en la historia, principalmente por el crecimiento de las ciudades en los países en vías de desarrollo. De los tres mil millones de residentes urbanos que hay hoy en el mundo, mil millones viven en suburbios y son vulnerables a la enfermedad, la violencia y la exclusión social, política y económica. ONU-Hábitat estima que la población mundial en suburbios se doblará en 30 años, superando la tasa prevista de urbanización.²⁹

Globalmente, los logros alcanzados en la reducción de la pobreza de ingresos se pueden atribuir en gran medida al despegue económico de China e India. A pesar de haber empeorado en cuanto a desigualdad, China en particular ha hecho progresos extraordinarios, y ha reducido la proporción de la población que vive en la pobreza extrema de dos tercios en 1981 (634 millones de personas) a solo un diez por ciento (128 millones de personas) en 2004. Muchos países han mostrado cómo hacer frente a las demás dimensiones de la pobreza. Egipto ha experimentado una de las disminuciones más rápidas en tasas de mortalidad infantil en el mundo desde 1980. Bangladesh, Honduras, Nicaragua y Vietnam también han progresado rápidamente.³⁰

Por supuesto, hay que celebrar estos avances y debemos aprender de ellos, pero no hay que permitir que encubran la situación grave de muchos países y sectores en los que el progreso ha sido lento o

inexistente y en los que, en muchos casos, la pobreza ha ido incluso a peor. En el África subsahariana, la pobreza extrema ha aumentado en 58,3 millones entre 1990 y 2004.

Y más allá de lo que es la pobreza de ingresos, no podemos decir que el vaso esté, ni de lejos, medio lleno. En comparación con la posición de 1990, ahora hay 30 millones menos de niños sin escolarización primaria, pero aún hay 70 millones que no reciben educación alguna, un 57 por ciento de los cuales son niñas. Hoy en día, hay 2,8 millones menos de muertes de niños que en 1990, pero aún mueren 10 millones de niños cada año.³¹ Y casi todas esas muertes son evitables. Cada minuto, y sólo de malaria, mueren dos niños.³²

El rápido auge de la inmunización global desde 2001 a través de la Alianza Global para Vacunas e Inmunización (GAVI, por sus siglas en inglés) también ha reducido la mortalidad, al salvar, según lo estimado, medio millón de vidas. Aun así, enfermedades como el sarampión, la difteria y el tétanos, que se pueden evitar con una simple vacunación, son responsables de entre 2 y 3 millones de muertes infantiles al año. Por cada niño que muere, muchos más enfermarán o dejarán de ir a la escuela, atrapados en un círculo vicioso que une una mala salud en la infancia con la pobreza en la edad adulta. Como sucede con las 500.000 mujeres que mueren anualmente por causas relacionadas con el embarazo, más del 98 por ciento de los niños que mueren cada año vivían en países pobres.³³ Que algunos países pobres hayan conseguido poner fin a este dolor y a este sufrimiento hace que estas muertes sean aún más inaceptables.

La mala salud se ve agravada por el agua sucia. Otros 1.200 millones de personas han conseguido tener acceso a agua limpia en la última década, pero aún hay 1.100 millones que no tienen acceso a agua segura y 2.600 millones que no pueden acceder a sistemas mejorados de alcantarillado.³⁴ Las enfermedades transmitidas por el agua o por las aguas fecales son la segunda mayor causa de muerte entre los niños en todo el mundo, tras las infecciones del tracto respiratorio. Se estima que la mortalidad total es de 3.900 niños cada día.³⁵

El hambre se suma a la mala salud para debilitar los cuerpos y minar el futuro de los pobres. Más de 880 millones de personas, lo que incluye a uno de cada cuatro niños en edad preescolar, sufren de

malnutrición, y eso que el mundo tiene alimentos suficientes para toda su población. Estas cifras son espantosas humana y económicamente, ya que cada año que el hambre sigue en estos niveles, la muerte prematura y la discapacidad arrebatan a los países en vías de desarrollo unos 500.000 millones de dólares de pérdidas en productividad y ganancias.³⁶

Aunque la pobreza se está reduciendo desde 1980, el VIH y el sida han hecho presa en los países más pobres del mundo y el sida ha pasado a afectar mayoritariamente a las mujeres en los países en vías de desarrollo. Se estima que en 2007 murieron 2,1 millones de personas de esa enfermedad y que 2,5 millones se infectaron con el VIH. Casi todas estas muertes se produjeron en el mundo en vías de desarrollo, el 77 por ciento en África. Actualmente, hay unos 33,2 millones de personas con el VIH, 22,5 millones de las cuales viven en el África subsahariana.³⁷

Algunas de las mil millones de personas que viven con menos de 1 dólar al día son más pobres que otras. Muchas de ellas entran y salen de la pobreza, en función de los caprichos del clima, las circunstancias personales y la economía. Una encuesta de Oxfam sobre los habitantes de los suburbios de la ciudad india de Lucknow mostró que, en un periodo de tres años, entre 424 familias, 110 permanecieron en la pobreza, 162 superaron el umbral de la pobreza y el resto (algo más de un tercio), entraban y salían de la pobreza.³⁸

En todo el mundo, de 340 a 470 millones de personas constituyen la «pobreza crónica», atrapadas por debajo del umbral de la pobreza y con muy pocas esperanzas de escapar de ella. La pobreza crónica existe en todas las regiones, pero se concentra marcadamente en el sur de Asia y el África subsahariana. La pobreza crónica afecta particularmente a los niños, a las personas mayores y a las personas con discapacidades, que se enfrentan a discriminaciones sociales a menudo basadas en la etnia, la religión o el idioma.³⁹

Cuando hay varias privaciones, se refuerzan entre sí. Los niños indígenas que van a colegios en los que se habla un idioma que no conocen no consiguen adquirir la educación necesaria para encontrar trabajos decentes con los que salir de la pobreza, incluso aunque no haya prejuicios raciales que les nieguen las mismas oportunidades. Para estas personas, reducir el grado de su exclusión social y

política, así como su vulnerabilidad a choques, es más urgente que el crecimiento económico (ya que muchas de ellas no tienen trabajo y es probable que sigan sin tenerlo).

CIUDADANÍA ACTIVA Y ESTADOS EFICACES

Como dice Nelson Mandela, la pobreza y la desigualdad extrema van de la mano de la esclavitud y el *apartheid* como males que se pueden derrotar. Este libro aboga por una redistribución radical de las oportunidades, pero también del poder y de los activos, para romper el círculo de pobreza y desigualdad.

Está claro que las personas que viven en la pobreza necesitan oportunidades como el acceso a una educación digna, atención sanitaria, agua y alcantarillados, así como asistencia para soportar los choques de la vida diaria. Los pobres necesitan tener poder sobre su propio destino y sobre los factores que les influyen, como la política, el sistema judicial y los mercados de la tierra, trabajo y bienes y servicios.

Recientemente, una combinación de presión desde abajo y de liderazgo desde arriba ha producido algunos ejercicios notables de redistribución. En varios países de Asia oriental, por ejemplo, las élites se han adherido a la causa a largo plazo de la igualdad, para evitar la división social y para avivar una economía floreciente. Taiwán y Vietnam han combinado un crecimiento asombroso con altos niveles de igualdad. Indonesia y Malasia han conseguido reducir la desigualdad durante un periodo extenso a través de una redistribución y una generación de empleo dirigidas por el Gobierno.⁴⁰

En Brasil, bajo los Gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, los movimientos populares han arrastrado a las élites empresariales en la redistribución de la riqueza y de las oportunidades en una sociedad hasta entonces espantosamente desigual. En la última década, Brasil ha logrado bajar en la clasificación mundial de desigualdad del segundo al décimo puesto, gracias a una mezcla de buena gestión económica (por ejemplo, controlando la inflación, que por regla general hace más daño a los más pobres) y de redistribución de ingresos entre los pobres a través de diversos planes gubernamentales como la *Bolsa Família*, que paga a las familias

pobres un estipendio mensual si demuestran que sus hijos asisten a la escuela y son vacunados.⁴¹ Durante el primer mandato de Lula, el 10 por ciento más pobre de la población aumentó sus ingresos en un 7 por ciento al año, mientras que los ingresos del 10 por ciento más rico se estancaron. Como consecuencia, unos cinco millones de brasileños salieron de la pobreza y la desigualdad alcanzó el nivel más bajo en 30 años.⁴² Se puede contar una historia parecida del progreso basado en la presión popular y la acción del Estado de Sudáfrica desde el final del *apartheid*.

Este libro explora estos y otros esfuerzos para hacer frente a la desigualdad y a la pobreza en tres áreas clave: política, mercados y vulnerabilidad. En cada uno de los casos, se ve que la mejor forma de lograr el desarrollo, y en particular los esfuerzos por combatir la desigualdad, es a través de una combinación de ciudadanos activos y Estados eficaces.

Al decir ciudadanía activa, nos referimos a esa combinación de derechos y obligaciones que vinculan a los individuos con el Estado, lo que incluye pagar impuestos, acatar las leyes y ejercitar toda la gama de derechos políticos, civiles y sociales. Los ciudadanos activos utilizan estos derechos para mejorar la calidad de la vida política o cívica, mediante la implicación en la economía formal o en la política formal, o a través de una acción colectiva que, a lo largo de la historia, ha permitido a los pobres y a los grupos excluidos hacerse oír. Para quienes no disfrutaban de los derechos de la ciudadanía, como inmigrantes o (en algunos casos) mujeres, el primer paso a menudo es organizarse para hacer valer esos derechos.

Al decir Estados eficaces, nos referimos a Estados que puedan garantizar la seguridad y el cumplimiento de la ley, y que puedan diseñar e implementar una estrategia eficaz para asegurar un crecimiento económico que incluya a todos. Los Estados eficaces, conocidos a menudo como «Estados desarrollistas», deben rendir cuentas ante los ciudadanos y garantizar sus derechos.

¿Por qué centrarse en los Estados eficaces? Porque la historia demuestra que ningún país ha prosperado sin un Estado que pueda gestionar activamente el proceso de desarrollo. Las extraordinarias transformaciones de países como Corea del Sur, Taiwán, Botsuana, o Mauricio han sido dirigidas por Estados que aseguran salud y edu-

cación para todos y que promueven y gestionan activamente el proceso de crecimiento económico. Tras veinte años de erosión por la ausencia de regulación, «programas de ajuste estructural», comercio internacional y acuerdos de ayudas, muchos Estados se debilitan o desaparecen. Pero no hay atajos, y ni la ayuda ni las ONG pueden sustituirlos: el camino al desarrollo debe guiarlo el Estado.

¿Por qué ciudadanía activa? Porque las personas que trabajan unidas para determinar el curso de sus vidas y que luchan por los derechos y la justicia en sus propias sociedades son cruciales para conseguir que los Estados, las empresas privadas y otros acepten sus responsabilidades. La ciudadanía activa tiene méritos inherentes: las personas que viven en la pobreza tienen voz para decidir su propio destino, en lugar de ser tratados como receptores pasivos de acciones de acción social y del Gobierno. Es más, el sistema (gobiernos, poderes judiciales, parlamento y empresas) no puede combatir la pobreza y la desigualdad tratando a los pobres como «objetos» de la acción del Gobierno o de otros. Lo que debe hacer para que los esfuerzos den fruto es reconocer a las personas como «sujetos», conscientes y activamente exigentes de sus derechos.

Los ciudadanos activos, por supuesto, no son únicamente personas que viven en la pobreza. Los miembros de la clase media suelen desempeñar un papel fundamental en el apoyo a las organizaciones de base, al prestarles ayuda para tratar con los que tienen el poder y retar las actitudes y creencias consolidadas entre las élites.

Casi todos los profesionales del área del desarrollo reconocen el papel central de la ciudadanía y el Estado. Sin embargo, en la práctica, para muchas ONG, el desarrollo depende únicamente de la ciudadanía, mientras que para muchas agencias oficiales de donaciones y ministerios gubernamentales, el desarrollo depende sólo del Estado. Los primeros consideran a la ciudadanía activa como sinónimo del progreso, mientras que los segundos reducen su importancia a las elecciones y las «consultas» periódicas del Gobierno. De forma parecida, los segundos tienen al Estado como lo único importante en el desarrollo, mientras que los primeros consideran que el Estado se extralimita en sus funciones. Según la experiencia de Oxfam, ambos factores son esenciales para cualquier desarrollo que se precie.

Centrar la atención en los ciudadanos activos y Estados eficaces subraya la necesidad de hacer frente al papel central de la política en el desarrollo. Demasiado a menudo, los debates sobre el desarrollo se realizan basándose en políticas más que en la política. Los partidarios adoptan un enfoque del tipo «Si yo gobernara el mundo, haría X», y consideran a los líderes políticos y a los movimientos de los países en vías de desarrollo como molestias u obstáculos. En el mejor de los casos, la política se reduce a un asunto despolitizado de «gobierno». Pero son esos líderes y esos movimientos los que cambian las sociedades, para mejor o para peor, y comprender y participar en la política es esencial.

Este libro defiende que es compatible la existencia de una ciudadanía activa y unos Estados eficaces, además de deseable. El reto es combinarlos lo antes posible en el desarrollo de un país. Sin embargo, la relación entre estos dos elementos es compleja. Van a ritmos diferentes: el trabajo firme de la maquinaria del Estado contrasta con los altibajos del activismo de la sociedad civil. En muchos casos, el desarrollo a largo plazo requiere un elemento de gratificación aplazada, lo que exige que las empresas reinviertan en lugar de recoger beneficios, que los ricos acepten la redistribución de la riqueza y los ingresos por el bien de la estabilidad y el crecimiento nacionales, y que los pobres limiten las demandas de subidas de salarios y gasto social que necesitan tanto.

A su vez, esto requiere un «contrato social», un trato, ya sea explícito o implícito, que fomente la confianza entre ciudadanos y Estado. La naturaleza de la ciudadanía activa y los Estados eficaces, y su interacción se estudia en el capítulo 2, centrado en los factores que contribuyen a una ciudadanía activa: el concepto de derechos, actitudes y creencias, servicios esenciales y acceso a la información. Esta sección también trata los derechos de propiedad, la corrupción y la expansión de la democracia.

Existe un argumento para incluir los sectores privados como tercer pilar en este esquema, junto a Estado y ciudadanos, interactuando con ellos positiva o negativamente. El sector privado crea trabajo y productos, transfiere conocimientos y tecnología y contribuye con impuestos al Estado. Y algo crucial: impulsa el crecimiento económico, lo que es vital para el desarrollo a largo plazo. Sin embargo,

las corporaciones demasiado poderosas también pueden socavar los Estados (por ejemplo, a través de sobornos o por cabildeo indebido) o a la ciudadanía (al denegar derechos laborales).

Pero este libro describe un sector privado floreciente como uno de los objetivos de la interacción entre Estados eficaces y ciudadanos activos, y defiende que, entre ellos, pueden crear condiciones favorables para un tipo de actividad de sector privado equitativa y sostenible, y un crecimiento económico en que basar el desarrollo. El sector privado, junto con el papel fundamental de los mercados a la hora de enfrentarse a la desigualdad, se estudia en el capítulo 3, que presenta un esbozo de la economía necesaria para crear un desarrollo real, así como sus implicaciones para el sustento rural, el trabajo y los modelos de crecimiento.

Un papel especialmente importante para los ciudadanos y los Estados es tratar la vulnerabilidad. Las personas que viven en la pobreza son más vulnerables que quienes tienen suficientes recursos económicos a desastres personales como enfermedades o pérdida de trabajo, o en el nivel comunitario a eventos climatológicos, terremotos o conflictos bélicos que, invariablemente, causan el mayor sufrimiento entre los más pobres.

Un esfuerzo holístico para reducir la vulnerabilidad se debe basar en apoyar y fortalecer la autoorganización de las personas pobres y en proporcionar protección, ya sea estatal o internacionalmente, lo que llamamos «seguridad humana». La vulnerabilidad y la búsqueda de esa seguridad se estudian en el capítulo 4, dedicado al creciente interés en las políticas de protección social, la naturaleza de y las respuestas al hambre y las hambrunas, el progresivo impacto del cambio climático en las personas y las comunidades pobres, así como otros riesgos como el VIH y el sida, los desastres naturales, la violencia y el conflicto.

Aunque la historia del éxito en el desarrollo muestra que el crisis del cambio es principalmente nacional y local, tal cambio tiene lugar en un mundo cada vez más globalizado, con lazos políticos, económicos y culturales más fuertes que nunca. En un mundo así, los países, las sociedades y las corporaciones ricas tienen una gran responsabilidad. Las formas profundamente no equitativas de gobierno mundial deben revisarse de tal modo que fenómenos globales como el cambio climático, los flujos de capital, la inmigración, los conflic-

tos bélicos, el comercio y las inversiones se gestionen en el interés de la sostenibilidad humana. En otras áreas, los poderosos Gobiernos e instituciones financieras deberían hacer *menos*: por ejemplo, abstenerse de imponer ciertas políticas económicas en países en vías de desarrollo, y reconocer que los Estados eficaces y los ciudadanos activos son los actores principales de la obra del desarrollo, y que se les debe permitir experimentar, fallar, aprender y tener éxito.

Los ciudadanos y los Estados en los países ricos deben concentrarse en poner sus propios asuntos en orden, tomar medidas enérgicas contra las actividades perjudiciales, como el comercio de armas, las restricciones en el flujo libre de conocimientos y tecnología, las malas prácticas corporativas, la liberalización forzada del comercio y los mercados de capital y los niveles grotescos de emisiones de carbono perjudiciales para el planeta. Esta agenda para «dejar de hacer daño al planeta» se debe complementar con una «ciudadanía global»: una solidaridad activa por parte de personas y Gobiernos en el mundo rico con las luchas de los pobres y sus comunidades dentro de los países en vías de desarrollo. La forma en que se podría llevar a cabo esto en los sistemas internacionales para las finanzas, el comercio, las ayudas, la ayuda humanitaria y el cambio climático se trata en el capítulo 5.

La combinación de ciudadanos y Estado no tiene la intención de ser un proyecto, y aún menos un corsé intelectual. Cómo enfatiza este libro, los distintos países han seguido diferentes rutas hacia el desarrollo. Pero la experiencia de Oxfam en este campo sugiere que parte de esa combinación está en el centro de casi todos (si no de todos) los intentos de crear una ruta hacia el desarrollo humanitaria y sostenible, y es probable que desempeñe un papel vital en la lucha contra la desigualdad durante este siglo.

Quizá la mejor forma de ilustrar la compleja y sutil interacción entre ciudadanos y Estados es mediante experiencias concretas de cambio. Este libro toma ocho ejemplos en los niveles comunitario, nacional y global y explora «cómo se produce el cambio», utilizando un enfoque del que se presenta un esbozo en el Apéndice 1. Se trata de un «trabajo en curso», y son particularmente bienvenidas las sugerencias sobre cómo mejorar su metodología.

ESTE LIBRO

De la pobreza al poder es en parte la reflexión personal del autor, en parte una conversación, resultado de un estudio prolongado dentro de Oxfam y con otros muchos profesionales del desarrollo, con algunas visiones muy diferentes de las nuestras. Por su origen, el contenido del libro se concentra, como no puede ser de otro modo, en las áreas en las que Oxfam tiene más experiencia, y extrae una historia común de trabajo de campo.

El libro no es una declaración exhaustiva del pensamiento actual de Oxfam ni de las políticas oficiales acordadas de Oxfam (para esto, los lectores deben consultar el plan estratégico de Oxfam Internacional,⁴³ sino que se ha pensado como una contribución a un debate en evolución. Con este espíritu, los lectores que quieran participar en la conversación deben visitar el sitio web de Oxfam.⁴⁴

Más allá del escándalo moral que provocan tanta injusticia y tanto sufrimiento innecesarios, este libro está impulsado por la urgencia adicional del reto actual del desarrollo, cuando el propio ecosistema del planeta está amenazado. Debemos construir un mundo seguro, justo y sostenible antes de llegar al punto de no retorno. Como escribió Martin Luther King Jr. de forma profética hace 40 años:

*Debemos afrontar la cruda urgencia del ahora. El progreso humano no es ni automático ni inevitable... En este acertijo constante que implican la vida y la historia, la posibilidad de llegar tarde existe... Podemos rogarle desesperadamente al tiempo que detenga su paso, pero el tiempo es sordo a nuestras súplicas y seguirá su curso. Sobre las montañas de blancas osamentas y desperdicios de múltiples civilizaciones se observan las terribles palabras: demasiado tarde.*⁴⁵

Este libro parte de la creencia de que no es demasiado tarde, siempre que los líderes, las organizaciones y los individuos actúen. A partir de hoy.

CAPÍTULO DOS

PODER Y POLÍTICA

Raíces políticas del desarrollo	20
Tengo derechos, luego existo	25
Cómo se produce el cambio: Una revolución para el pueblo chiquitano de Bolivia	34
Creo, luego existo	38
Leo, luego existo	45
Navego, luego existo	59
Organizamos, luego existimos	67
Cómo se produce el cambio: Conquistar los derechos de la mujer en Marruecos	78
Tengo, luego existo	81
Voto, luego existo	91
Robo, luego existo	99
Gobierno, luego existo	104
De la pobreza al poder	120

RAÍCES POLÍTICAS DEL DESARROLLO

Jerónima Quiviquivi es una fuerza de la naturaleza. Rodeada por los más jóvenes de sus seis hijos, sentada fuera de su nueva casa en los alrededores del pueblo indígena de Monteverde en el bochorno de una tarde tropical, Jerónima recuerda las luchas de su pueblo: los indios chiquitanos de las tierras bajas de Bolivia.

Mi padre nunca fue consciente de nuestros derechos. Nos limitábamos a hacer lo que los blancos nos decían: sólo ellos podían ocupar el poder, ser presidente. Ni siquiera podíamos ir al centro del pueblo: la gente nos insultaba. Pero entonces conseguimos nuestra propia organización y elegimos a nuestros propios líderes. Ahí fue cuando nos dimos cuenta de que teníamos derechos.

Organizados al principio como si de una liga de fútbol se tratase —pues era el único modo de poder encontrarse y hablar con chiquitanos de otros pueblos—, los activistas indígenas de Monteverde lucharon por asuntos que les importaban: tierra, educación, derechos y voz política. Los momentos de confrontación ayudaron a construir una historia común: irrumpir en las oficinas del gobierno local para hacerse con los archivos que demostraban que el trabajo no remunerado que les obligaban a realizar se había prohibido años atrás; una marcha hacia la alejada capital, La Paz, que reforzó su sensación de identidad común con la mayoría indígena de las tierras altas de Bolivia (véase el estudio de caso de la página 34).

Ahora, los chiquitanos ocupan los puestos que antes eran terreno exclusivo de los blancos: cuentan con sus propios alcaldes y senadores, y en La Paz tienen a Evo Morales, el primer presidente indígena de Suramérica. Y con el poder llegó la promesa de tierra valiosa: tras una campaña de diez años, el 3 de julio de 2007 los chiquitanos de Monteverde cerraron un acuerdo con el gobierno que les otorgaba una «tierra de origen comunal» de un millón de hectáreas.

El curso de esta lucha épica también transformó las relaciones de regreso a casa. El marido de Jerónima, él mismo un líder local, ahora cuida de sus hijos cuando ella tiene una reunión. «Las mujeres acostumbábamos a reunirnos por separado, pero ahora nos reunimos con los hombres: ya no tenemos miedo», dice Jerónima.

La odisea de los chiquitanos para salir de la marginación subraya el papel primordial del poder y la política en el desarrollo. La interacción entre individuos, familias, comunidades y Estados puede abrir vías hacia los derechos, la seguridad y la prosperidad o puede condenar a las comunidades a la vulnerabilidad y la pobreza. El poder y la política determinarán si el mundo puede proseguir con el extraordinario ritmo de cambio político y social del siglo XX para erradicar la pobreza extrema y tratar de resolver problemas como la desigualdad y la injusticia.

En el centro del poder y la política hay ciudadanos y Estados eficaces. Por «ciudadanos» entendemos personas que viven en un determinado lugar, incluso si oficialmente no pueden votar, como es el caso de los inmigrantes o los niños. Por «Estados eficaces» entendemos Estados que pueden garantizar la seguridad y el imperio de la ley, diseñar e implementar una estrategia eficaz para asegurar un crecimiento económico inclusivo y que son responsables y tienen capacidad para garantizar los derechos de sus ciudadanos. A continuación, hablaremos de la interacción entre ciudadanos activos y Estados eficaces, de su complejidad, sus alianzas interclasistas, sus momentos álgidos y momentos bajos, así como de sus múltiples contradicciones.

Desde un punto de vista individual, ciudadanía activa significa desarrollar confianza en sí mismo y vencer la forma insidiosa con la que se puede llegar a interiorizar la condición de no tener prácticamente poder. En relación con otras personas, significa desarrollar la

habilidad de negociar e influir en las decisiones. Y cuando las personas a quienes se ha conferido autoridad trabajan juntas, el resultado es una participación en la acción colectiva, ya sea en el pueblo, el barrio o de manera más extensa.¹ En última instancia, ciudadanía activa significa participar en el sistema político para construir un Estado eficaz y para asumir cierto grado de responsabilidad en el ámbito público dejando atrás conceptos simples como «ellos» y «nosotros». De lo contrario, como reza la memorable frase del filósofo francés Bertrand de Jouvenel, «una sociedad de borregos terminará por engendrar un gobierno de lobos».²

La ciudadanía activa comporta, entre otros, activismo político. Abarca cualquier acción individual con consecuencias sociales, como puede ser la participación en grupos religiosos o asociaciones vecinales, «iniciativa empresarial social» a la hora de dirigir actividades comerciales hacia fines sociales, además de muchas otras organizaciones sociales, si sus beneficios van más allá de lo meramente personal o familiar. Obviamente, sus límites son borrosos y es diferente del concepto más amplio de «capital social» (que incluye cualquier red social) porque se distingue por su carácter transformador y su compromiso con las estructuras de poder, en especial el Estado.

Una declaración de poder de esas características es un fin en sí mismo –un tipo de libertad crucial– y un medio para garantizar que las diferentes instituciones de la sociedad (el Estado, el mercado, la comunidad y la familia) respeten los derechos de las personas y satisfagan sus necesidades por medio de leyes, normas, políticas y prácticas cotidianas. Las instituciones a menudo discriminan a las mujeres, a las comunidades indígenas, a los discapacitados y a otros grupos específicos. Pero cuando las personas se juntan para desafiar la discriminación, pueden transformar las instituciones que les oprimen. A diferencia de las representaciones de gente pobre como «víctimas» pasivas (de desastres, de la pobreza o del hambre) o como «beneficiarios» (de ayuda), en esta visión del desarrollo la «institución» de los pobres ocupa el centro del escenario. Como dijo la profesora de universidad bangladesí Naila Kabeer, «desde un estado de impotencia que se manifiesta con un sentimiento de “yo no puedo”, el activismo contiene un

elemento de confianza colectiva en sí mismo cuyo resultado es un sentimiento de “nosotros podemos”». ³

En todo el mundo, Oxfam ha sido testigo de cómo el activismo social, político y económico por parte de personas que vivían en la pobreza ha logrado mejoras profundas y perdurables en sus vidas. El activismo constituye un medio fundamental para combatir desigualdades profundamente arraigadas mediante la redistribución de poder, voz, oportunidades y activos entre quienes, históricamente, no han tenido nada de eso. El activismo, más que nacional, la mayoría de las veces es local y, más que global, la mayoría de las veces es nacional, aunque cada vez más está presente en esos tres ámbitos. A menudo, de lo que se trata es de oponer resistencia a la imposición de cambios, lo que a su vez puede generar alternativas positivas. Normalmente, trata el problema de la distribución de recursos, como son la tierra, el gasto público o el crédito. Y, casi siempre, el activismo persigue reformas más que una revolución, si bien las reformas que se pretenden lograr a menudo son radicales y una acumulación de reformas puede, con el tiempo, constituir una revolución.

No obstante, el activismo sólo no basta. De todas las instituciones que ejercen poder sobre la vida de las personas, el Estado es quien puede canalizar el poder de la iniciativa individual y el mercado hacia objetivos de desarrollo a largo plazo.

En la interacción entre Estados y ciudadanos está la clave del éxito o fracaso del desarrollo. Esa interacción incluye la política formal de elecciones, el debate parlamentario y el activismo político, pero también el compromiso más amplio de la ciudadanía activa.

El desarrollo rara vez es pacífico. Cuando un país se transforma, las estructuras sociales y económicas cambian rápidamente, surgen nuevas clases y las nuevas riquezas se acumulan a un ritmo sin precedentes en la historia. Ganadores y perdedores en medio de tanta agitación a menudo llegan a las manos. En los países industrializados actuales, esta transformación social y económica tardó siglos en manifestarse, pero en el caso de los países en desarrollo un impacto de tal magnitud se ha resumido en unas cuantas décadas. ⁴

En algunos países, este proceso de «destrucción creativa» ha llevado a un capitalismo dinámico y viable. En otros, ha conducido

a una «política de amiguismo» –el robo de recursos por parte de clases improductivas– y una caída en la anarquía. La naturaleza y la evolución política del Estado son cruciales a la hora de determinar qué camino va a seguir un país.

Los Estados eficaces y responsables son fundamentales para el desarrollo. Los Estados garantizan la sanidad, la educación, el agua y el saneamiento para todos los ciudadanos. Asimismo, garantizan la seguridad, el imperio de la ley, así como la estabilidad social y económica, y regulan, desarrollan y mejoran la economía. No hay atajos, ni a través del sector privado ni de los movimientos sociales, aunque estos también desempeñan un papel fundamental.

Por consiguiente, uno de los principales desafíos a los que se enfrenta el desarrollo es cómo construir Estados que sean eficaces a la vez que responsables, capaces de abordar problemas como la pobreza y la desigualdad en todas sus variantes (no sólo en lo que respecta a los ingresos) y que garanticen el respeto de los derechos que permite el crecimiento de la ciudadanía activa. Los Estados eficaces son cruciales a la hora de reducir la vulnerabilidad a las sacudidas y a la de permitir que personas y comunidades pobres se beneficien del mercado, algo de lo que hablaremos en otro apartado.

Por más turbios que sean sus orígenes, los Estados de hoy en día están obligados por el derecho internacional a preservar los derechos de las personas y cada vez más desarrollan ese papel presionados por movimientos ciudadanos y por la comunidad internacional. Por este motivo, la política en toda su magnitud –el ámbito donde coinciden ciudadanos y Estados– es el centro de esta parte del libro, que examina los desafíos de la acción política, así como las pruebas de la existencia de un progreso hacia una libertad cada vez mayor.

TENGO DERECHOS, LUEGO EXISTO

La más elevada manifestación de la vida consiste en que uno sea dueño de sus propios actos.

SANTO TOMÁS DE AQUINO, SIGLO XIII

Un antiguo dicho sobre el desarrollo dice así: «Si das un pez a un hombre, comerá un día. Si le enseñas a pescar, comerá toda la vida». Eso está muy bien, salvo que, tal como muestra el estudio de caso sobre las comunidades pesqueras de Tikamgarh en la página 169, en primer lugar el hombre tiene que tener derecho a pescar en el estanque. Por otra parte, tal como señala la líder de un pueblo de Camboya, «ese hombre podría ser perfectamente una mujer». Y añade:

Esa mujer ya sabe pescar. Lo que a ella le gustaría es que las empresas madereras ilegales o los pescadores furtivos dejaran en paz a su río. Preferiría que su gobierno no construyera presas gigantescas con ayuda del Banco Asiático de Desarrollo, presas que han afectado negativamente a su subsistencia. Preferiría que la policía no desalojara por la fuerza a las comunidades para abrir paso a la presa. No quiere caridad. Le gustaría que se respetaran sus derechos básicos.⁵

La sensación de que se tiene derecho a algo es mucho más fuerte que simplemente necesitarlo o quererlo. Ello implica que otra persona tiene la obligación de responder. Los derechos son garantías a largo plazo, un conjunto de demandas o derechos estructurales que permiten a las personas, especialmente a las más vulnerables y ex-

cluidas de la sociedad, exigir a los que están en el poder, a quienes en la jerga se conoce como «detentores de obligaciones». A su vez, esos detentores de obligaciones tienen la responsabilidad de respetar, proteger y hacer valer los derechos de los «titulares de derechos». Por lo tanto, los derechos están intrínsecamente ligados a los conceptos de ciudadanía, participación y poder.

Sin embargo, los derechos solos no bastan. Como dijo el economista indio Amartya Sen, las personas necesitan recursos—derechos y capacidad para ejercerlos—, una facultad que se pierde cuando las personas son pobres, analfabetas, indigentes, están enfermas, carecen de información vital o viven atemorizadas por la violencia. En el caso de las niñas, tener «derecho» a ir a la escuela no sirve de nada si la presión de las tareas domésticos, el prejuicio en el hogar o en la comunidad o el hecho de ser las últimas de la cola en las comidas familiares las obliga a pasarse el día hambrientas, llevando agua, limpiando o cuidando de sus hermanos. Los recursos determinan lo que las personas pueden hacer y quién pueden ser.⁶ La capacidad para lograr seguridad material por medio del trabajo productivo es un aspecto crucial de esos recursos.

Todos los derechos están forzosamente relacionados con responsabilidades, que forman la red de conexiones y obligaciones morales que cohesionan la sociedad. Todo el mundo, por pobre que sea, tiene responsabilidades para con su comunidad, pero las personas y las organizaciones poderosas, en particular los gobiernos, llevan una carga de responsabilidad especial si lo que se pretende es construir una sociedad basada en la igualdad y la justicia.

LAS RAÍCES DE LOS DERECHOS

La idea de que todas las personas poseen la misma dignidad y valía, y de que tienen derechos naturales se desarrolló en Europa occidental en los siglos XVII y XVIII como una herramienta para proteger a las personas del poder arbitrario del Estado. Algunos autores hablan de dos «revoluciones de los derechos humanos»: la primera tuvo lugar en torno al periodo de la Declaración de Independencia de Estados Unidos (1776) y la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789); la segunda estuvo vinculada a la era de la

globalización tras la Segunda Guerra Mundial con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que, por primera vez en la historia, reconocía los derechos humanos como una responsabilidad global.⁷ Esa segunda revolución todavía se está llevando a cabo a medida que los marcos de los derechos humanos se amplían con nuevos tratados que recogen el género, el origen étnico y los derechos de los niños. Ello constituye la base del sistema emergente de gobierno global y derecho internacional (véase el capítulo 5).

El progreso en materia de derechos humanos se convirtió en uno de los sellos distintivos de la segunda mitad del siglo XX, cuando la difusión de la democracia y la descolonización condujeron a un incremento masivo en la proporción de población mundial con algún grado de participación en la toma de decisiones a la hora de organizar la sociedad. Entre tanto, la llegada de la alfabetización generalizada y de las mejoras en sanidad aumentó la capacidad de dicha población a la hora de ejercer esos derechos.

Los derechos humanos se pueden agrupar en tres tipos distintos: civiles y políticos, o los denominados derechos «negativos», como, por ejemplo, el derecho a no ser torturado, que el Estado debe garantizar; económicos, sociales y culturales, o derechos «positivos», como el derecho a la educación, que el Estado debe financiar y promover activamente; y, por último, los derechos colectivos, como el de autodeterminación, que el Estado debe respetar. Lo último que Naciones Unidas ha intentado es ampliar el concepto de derechos a actores que no son estatales, como las empresas.⁸

Desde el sufragio universal y la abolición de la esclavitud en adelante, quienes inicialmente ocupaban puestos de poder consideraron estas nuevas formas de derechos como poco razonables o injustificados, pero la opinión general los ha ido asimilando lentamente. Los últimos candidatos son las cuestiones relativas a la igualdad de derechos para mujeres y niños, polémicas desde un punto de vista cultural.

Después de la Declaración de Naciones Unidas, durante muchos años la retórica de los derechos humanos se redujo a un arma en las batallas propagandísticas de la guerra fría. A este respecto, en una ocasión el economista J.K. Galbraith bromeó: «Bajo el capitalismo, el hombre explota al hombre. Bajo el socialismo, sucede al revés».

A ninguno de los bandos le sobraba tiempo para los derechos humanos. Occidente culpaba a los países socialistas de negar derechos civiles y políticos. El Este criticaba a los países capitalistas por no garantizar derechos económicos y sociales para todos los ciudadanos y por apoyar a dictadores crueles como Mobutu Sese Seko en Zaire o Augusto Pinochet en Chile. Entre el mundo del derecho y el del desarrollo, la interacción activa era prácticamente nula.

El final de la guerra fría trajo convergencia y muchos profesionales del ámbito del desarrollo combinaban las dos disciplinas en lo que se conoció como un «enfoque del desarrollo basado en los derechos». Al volver a unir los derechos económicos y sociales a los derechos políticos y civiles, este enfoque perseguía forjar una visión integral de un nuevo «contrato social» viable y justo entre Estado y ciudadano.⁹

El mundo de los derechos humanos y el del desarrollo parecen muy distintos. Hablando en plata: abogados y estudiosos dominan el primero, mientras que economistas e ingenieros dominan el segundo. Aunque esto puede generar problemas de comunicación entre dos grupos de jergas mutuamente incomprensibles, ambos bandos tienen mucho que aprender del otro. Según Naciones Unidas:

La tradición de los derechos humanos aporta herramientas e instituciones –leyes, el poder judicial y el proceso de litigio– como medios para salvaguardar las libertades y el desarrollo humano. Los derechos también dan legitimidad moral y el principio de justicia social a los objetivos del desarrollo humano. La perspectiva de los derechos ayuda a cambiar la prioridad y orientarla hacia los más necesitados y los excluidos. Asimismo, centra la atención en la necesidad de información y de voz política para todas las personas como una cuestión del desarrollo, así como en los derechos civiles y políticos como partes integrantes del proceso de desarrollo.

El desarrollo humano, por su parte, aporta una perspectiva dinámica a largo plazo para el cumplimiento de los derechos. Centra la atención en el contexto socioeconómico en el que se pueden hacer valer –o amenazar– los derechos. Por consiguiente, el desarrollo humano contribuye a construir una estrategia duradera para hacer valer los derechos. En resumen, el desarrollo humano es fundamental para hacer valer los derechos humanos

*y los derechos humanos son fundamentales para un desarrollo humano completo.*¹⁰

Los ciudadanos de muchos países, a veces haciendo uso del sistema internacional de derechos humanos, han conseguido presionar a los gobiernos para que aprueben leyes que protejan los derechos. Uno de los líderes en este campo ha sido India, donde en los últimos años se han presentado diversas iniciativas pioneras en relación con los derechos a la alimentación y a la información.¹¹ Ahora, numerosos países cuentan con Defensores del Pueblo a quienes los ciudadanos pueden recurrir si creen que se han violado sus derechos. Actualmente, la mayoría de países también reconoce los derechos de los niños. Estas leyes, a menudo adoptadas en respuesta a convenciones de Naciones Unidas, tienen un permanente impacto «gota a gota» en actitudes y prácticas. Esos cambios *subterráneos* en las ideas sobre derechos ocasionalmente estallan en la actualidad política cuando grupos de ciudadanos buscan una reparación política, tal como se pudo observar en acontecimientos de las últimas décadas en La Paz, Kiev, Berlín, Teherán y Manila, donde manifestaciones masivas de personas que exigían sus derechos derrocaron gobiernos y marcaron el comienzo de periodos de rápida transformación.

DERECHOS Y POBREZA

Oxfam parte de la premisa de que la pobreza es un estado de relativa impotencia en el que se impide a las personas controlar aspectos cruciales de sus vidas.¹² La pobreza es un síntoma de injusticias profundamente arraigadas y de relaciones de poder desiguales, todo ello institucionalizado mediante políticas y prácticas en los ámbitos del Estado, de la sociedad y del hogar. A menudo, las personas no tienen dinero, tierra o libertad porque se las discrimina basándose en uno o más aspectos de su identidad personal –su clase, sexo, origen étnico, edad o sexualidad–, lo cual constriñe su capacidad a la hora de reclamar y controlar los recursos que les permiten tomar decisiones en la vida.

Una de cada siete personas en el mundo –900 millones de personas aproximadamente– sufre discriminación basándose únicamente en su identidad étnica, lingüística o religiosa.¹³ Estos grupos excluidos forman el núcleo de los «pobres crónicos». Algunas relaciones de

poder desiguales se deben a injusticias que vienen de muy lejos. Por ejemplo: en el Estado indio de Uttar Pradesh, en el norte de India, cerca del 80 por ciento de las mujeres tiene que pedir permiso a su marido para acudir a un centro sanitario y el 60 por ciento tiene que pedir permiso para salir de casa. Otras relaciones de este tipo son el último resultado de la globalización económica y de los desequilibrios a la hora de gestionar el poder entre países ricos y pobres.

El propósito subyacente de un enfoque del desarrollo basado en los derechos es identificar modos de transformar el círculo vicioso y que se autoperpetúa de pobreza, pérdida de poder y conflicto en un círculo virtuoso en el que las personas, como titulares de derechos, puedan pedir cuentas a los Estados como detentores de obligaciones y en el que estos últimos estén dispuestos y sean capaces de cumplir, proteger y fomentar los derechos humanos de las personas.

Un enfoque basado en los derechos rechaza la idea de que la gente que vive en la pobreza sólo puede satisfacer sus necesidades básicas como receptores pasivos de caridad. Las personas son los sujetos activos de su propio desarrollo cuando buscan hacer valer sus derechos. Para ello, los actores del desarrollo, incluido el Estado, deberían tratar de desarrollar la capacidad de las personas garantizando su derecho a lo imprescindible para llevar una vida decente: educación, asistencia sanitaria, agua y saneamiento, así como protección contra la violencia, la represión o las catástrofes inesperadas. A la larga, cuestiones menos descarnadas como el acceso a la información y a la tecnología también son importantes.

Este tipo de enfoque basado en los derechos ancla el debate sobre equidad y justicia en principios refrendados por la comunidad internacional y codificados en el derecho internacional. En una época en que las naciones están sujetas a múltiples fuerzas que afectan a la capacidad del Estado a la hora de hacer frente a las necesidades de sus ciudadanos, el marco de los derechos humanos ayuda a gobiernos y ciudadanos a luchar por la justicia.¹⁴ Un enfoque basado en los derechos obliga a Oxfam y a otras instituciones basadas en los derechos a «subir el listón» con respecto a su propia responsabilidad, no sea que, sin darse cuenta, perpetúen conceptos de caridad anticuados, pasen por alto la discriminación y la exclusión, y refuercen los desequilibrios de poder existentes.

DERECHOS Y PODER

Por supuesto, la capacidad de las personas para hacer valer sus derechos y la capacidad de los Estados para cumplirlos depende de su poder relativo. La desigualdad de poder impulsa la desigualdad social y económica en las vidas de ricos y pobres por igual. El poder se asemeja a un campo de fuerzas que está presente en los hogares, en las comunidades y en la sociedad en general, y que determina tanto las interacciones como los pensamientos más íntimos de personas y grupos. Y como un campo de fuerzas, a menudo sólo se detecta por el impacto que tiene en los acontecimientos.

Las políticas y los profesionales del ámbito del desarrollo a veces actúan como si el poder no existiera. Cuando las naciones donantes de ayuda y las receptoras acordaron la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda en 2005, emplearon las palabras «socio» y «cooperación» 96 veces, pero no mencionaron la palabra «poder» ni una sola vez, ignorando las relaciones de poder profundamente desiguales entre países ricos y pobres.¹⁵ Entender el poder y cómo determina las vidas y luchas tanto de la gente poderosa como de la pobre es fundamental en el esfuerzo por crear una combinación de ciudadanía activa y Estados eficaces que sea el centro del desarrollo.

Con frecuencia, el poder se entiende meramente como la capacidad de una persona para lograr un fin deseado, con o sin el consentimiento de los demás, pero lo cierto es que el poder se presenta al menos de cuatro maneras diferentes:

- Poder *sobre*: el poder del fuerte sobre el débil. Este poder a menudo está oculto. Por ejemplo: lo que las élites consiguen que quede fuera de la mesa del debate político.
- Poder *para*: en el sentido de capacidad para optar por determinadas acciones y llevarlas a cabo.
- Poder *con*: poder colectivo, a través de la organización, la solidaridad y la acción conjunta.
- Poder *interior*: confianza en sí mismo, a menudo ligada a la cultura, la religión u otros aspectos de la identidad colectiva, que influye a la hora de determinar qué ideas y acciones parecen legítimos o aceptables.

El poder es real pero conceptualmente escurridizo. Las personas o los grupos de gente establecen múltiples relaciones en las que son más o menos poderosos. Nadie está totalmente desposeído de poder: una madre tiene poder sobre sus hijos, pero puede que esté a merced de un compañero violento. Sus hijos, por su parte, tienen poder sobre sus hermanos más pequeños. Además, cambiar la distribución de poder no siempre es un «juego de suma cero»: para que una persona adquiera poder no es necesario que otra persona pierda poder en la misma medida.

Un enfoque basado en los derechos ayuda a la gente pobre a aumentar su poder porque apunta tanto a la confianza en sí misma –«poder interior»– como a su organización –«poder con»–. Las visitas a los programas de Oxfam sobre el terreno ponen de manifiesto docenas de apasionantes historias personales sobre cómo el contacto con organismos externos –ONG, activistas, líderes inspiradores, intelectuales u otros– ha ayudado a catalizar un proceso de transformación personal en el que, como en el caso de los chiquitanos en Bolivia (véase la página 34), a la gente se les cayó la venda de los ojos y tomó consciencia de sus derechos. En palabras del activista chiquitano Miguel Rivera, «la conciencia sobre nuestros derechos llegó de fuera, de los líderes políticos y de la Convención 169 de la OIT [sobre derechos indígenas]. Fue algo importante, ya que hizo despertar nuestro lado indígena.»¹⁶

Es entonces cuando la gente y los grupos antes marginados tienen «poder interior» para exigir sus derechos y desafiar a las élites ejerciendo «poder sobre» ellas, así como para hacer valer sus derechos al obtener el «poder para» hacer lo necesario con el propósito de mejorar sus vidas.¹⁷ Muchas de las iniciativas de desarrollo más conocidas, como la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia de India (SEWA, por sus siglas en inglés), han seguido este proceso «de arriba abajo».

El «poder con» no siempre es progresista, como atestigua una larga tradición de «sociedad incivil», desde los pogromos rusos al genocidio de Ruanda. Y, lo que es más importante, el «poder sobre» no siempre es maligno. Para conseguir mejoras duraderas en las vidas de las personas es necesario utilizar el «poder sobre» del Estado, no eliminarlo.

Dentro de las familias, comunidades y naciones en general, las personas que ocupan puestos de poder normalmente cuentan con más recursos, están mejor relacionadas, organizadas y cualificadas a la hora de luchar por sus intereses y pueden utilizar ese poder para mantener privilegios y excluir a otros del círculo de los elegidos. El poder económico y el poder político siempre van unidos. En todos los países, históricamente las élites han tomado decisiones extremas, y a menudo sangrientas, para mantener e incluso aumentar su dominación. Que las estructuras y prácticas con respecto a temas como la falta de transparencia o la responsabilidad refuerzan esas desigualdades no es casual: los esfuerzos por reformarlas han topado con una resistencia obstinada y, en ocasiones, violenta. Redistribuir el poder económico y político de una manera más justa a menudo constituye el primer paso para romper este círculo de desigualdad que se autoperpetúa.

El fundador del Servicio Nacional de Sanidad británico, el radical galés Aneurin Bevan, creía que «el propósito de conseguir poder [era] darlo» y, en efecto, quienes están en el poder pueden optar por compartirlo debido a una combinación de motivos altruistas y egoístas. Pero al final, utilizar el poder para el desarrollo no depende de las virtudes o los cálculos de líderes particulares, sino de una combinación de vigilancia pública y de controles y equilibrios institucionales –como, por ejemplo, la división de poderes, el imperio de la ley y medios de comunicación independientes–, todo ello basado en la garantía de derechos.

La reivindicación de derechos puede ser lenta, legal y pacífica, pero con frecuencia implica momentos de confrontación y lucha cuando los poderosos resisten, a menudo haciendo uso de la fuerza, y las personas a quienes recientemente se ha otorgado poder se niegan a echarse para atrás. En algunas de las luchas épicas más recientes por la justicia, como la lucha contra el *apartheid* en Sudáfrica, la confrontación violenta duró décadas y se convirtió en un crisol en el que se forjó una nueva identidad nacional colectiva. Incluso después de acontecimientos dramáticos de ese tipo, la lucha y la negociación para el cumplimiento de los derechos continúan.

ESTUDIO DE CASO DE CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO UNA REVOLUCIÓN PARA EL PUEBLO CHIQUITANO DE BOLIVIA

El 3 de julio de 2007, tras doce años de una lucha sin tregua y, a menudo, frustrante, el pueblo chiquitano de Bolivia –un grupo formado por unas 120.000 personas– ganó el derecho de propiedad legal del territorio indígena de Monte Verde, de un millón de hectáreas, en el departamento oriental de Santa Cruz. Evo Morales, el primer presidente indígena del país, y varios ministros asistieron a la ceremonia. También acudieron tres alcaldes elegidos, diez concejales locales (seis mujeres y cuatro hombres), un senador, un congresista y dos miembros de la Asamblea Constituyente, todos ellos chiquitanos.

Un acontecimiento de este tipo habría sido impensable incluso una generación atrás. Hasta la década de los 80, los chiquitanos vivían en condiciones casi feudales: tenían que trabajar sin ningún tipo de retribución para las autoridades locales, los terratenientes y la Iglesia, y no podían poseer tierras.

Fuera de Bolivia, los chiquitanos son conocidos como un grupo indígena que sobrevivió a algunos de los peores impactos de la colonización en reducciones jesuíticas (misiones), donde se convirtieron en hábiles músicos barrocos y construyeron iglesias extraordinarias que todavía atraen a los turistas a la región. La película *La misión* (1986) narra su historia.

En el siglo XIX, el gobierno boliviano colonizó las tierras bajas del este. Después, durante los 30 años que duró el *boom* del caucho, miles de chiquitanos y otros pueblos indígenas fueron esclavizados en propiedades caucheras. A pesar de la revolución radical que recorrió las tierras altas en 1952, en el remoto este se seguían comprando y vendiendo familias indígenas junto con las propiedades donde trabajaban.

El cambio empezó a asomar en la década de los 80, cuando la identidad indígena empezó a reemplazar a la identidad campesina basada en la clase fomentada por el nacionalismo de la revolución de 1952. Por primera vez, los chiquitanos empezaron a identificarse como pueblo indígena, con sus propias reivindicaciones particulares, y rápidamente establecieron su propia Organización Indígena Chiquitana (OICH), que representa a más de 450 comunidades. Tal como

explicó una anciana: «Hace poco que empezamos a llamarnos indios chiquitanos... Nos parecemos, nos entregaban a los jefes... y hasta no hace mucho nos llamaban cambas o campesinos».

Este proceso se vio inesperadamente fomentado por las políticas de ajuste estructural de los 80, que cambiaron radicalmente tres décadas de intervención estatal y mejoras en derechos sociales e impulsaron movimientos de protesta por toda Bolivia. Siguiendo el ejemplo de otros movimientos sociales, en 1990 los pueblos de las tierras bajas se organizaron para marchar hasta la capital, La Paz, algo que, como expresó un participante, «demostró que los pueblos indígenas del este [existían]». Literal y políticamente, los pueblos indígenas avanzaban.

Durante la década de los 90 se tomaron algunas medidas poco ortodoxas dentro de las políticas de línea dura del Consenso de Washington, como, por ejemplo, una nueva ley que facilitaba enormemente la participación en el gobierno local y una aceleración de la reforma agraria, lo cual ayudó a incentivar los movimientos indígenas.

En enero de 1995, los chiquitanos presentaron su primera demanda legal de derecho de propiedad de Monteverde en virtud de un nuevo concepto: «Territorio de la Comunidad Original». Un año y medio después, el resultado de una segunda marcha indígena fue el reconocimiento parlamentario del concepto. A ello siguieron años de tediosos procedimientos judiciales. No obstante, para cuando se llevó a cabo la tercera marcha de pueblos indígenas del este en 2000, la agitación aumentaba por todo el país. La privatización del suministro de agua en la ciudad de Cochabamba provocó un levantamiento con todas las de la ley que acabó con la expulsión de la empresa distribuidora de agua de la ciudad y desató una ola de protestas por todo el país.

En otra marcha en 2003, los chiquitanos presentaron demandas nacionales y crearon alianzas en el ámbito estatal. «Nos reunimos con uno de los líderes de las tierras altas», recuerda el líder chiquitano y hoy senador Carlos Cuasase, «y dijimos: "Mire hermano, ustedes tienen los mismos problemas que nosotros y las mismas necesidades". Y nos pusimos de

acuerdo no sólo en lo tocante a la ley para nacionalizar los hidrocarburos, sino también para defender los derechos de los pueblos indígenas de las tierras altas y de las bajas».

Después de que las protestas derrocaron al presidente Sánchez de Lozada en octubre de 2003, los documentos de identidad se pudieron obtener más fácilmente y se permitió a los candidatos presentarse independientemente de los partidos políticos tradicionales, lo que derivó en grandes triunfos para los pueblos indígenas en las elecciones municipales de 2005. En diciembre de ese mismo año Bolivia eligió a Evo Morales como presidente. Personas que nunca antes había soñado con servir en puestos de alto nivel se convirtieron en ministros. El nuevo ministro de Asuntos Exteriores era un líder indígena sin educación superior, la ministra de Justicia anteriormente había sido una líder del sindicato de empleadas domésticas y el ministro del Agua había sido líder de organizaciones urbanas en El Alto y trabajaba de carpintero. Otros ministros provenían de sindicatos y ONG. La elección marcó un cambio radical en el destino de los pueblos indígenas de Bolivia, incluidos los chiquitanos.

Otros tres factores ayudan a explicar por qué se produjo el cambio en Bolivia. En primer lugar, el descubrimiento de grandes reservas de gas natural contribuyó a una impresión general de que el país estaba a las puertas de una oportunidad histórica. En segundo lugar, la memoria histórica de los pueblos indígenas del país les permitió sacar fuerzas de profundas tradiciones de identidad y resistencia. Y en tercer lugar, instituciones sociales activas, como sindicatos, asociaciones vecinales y organizaciones indígenas, fueron capaces de catalizar el descontento popular.

La estrategia política también fue fundamental. Conscientes de la historia boliviana de golpes militares seguidos de una represión violenta, los líderes chiquitanos buscaron hacer hincapié en otra tradición igualmente fuerte del país: la negociación. Su principal objetivo era presionar al Gobierno nacional para que cumpliera con su papel de detentor de obligaciones en materia de derechos, por lo que insistieron en los procedimientos judiciales a pesar de los ardides de los adversarios y los aplazamientos de los jueces. En la actualidad,

2 PODER Y POLÍTICA TENGO DERECHOS, LUEGO EXISTO

los retos son implementar los derechos indígenas en el marco de la nueva Constitución, gestionar el territorio indígena de manera sostenible y preparar a una nueva generación de hombres y mujeres líderes.

Fuentes: Caceres, E. (2007), Territories and Citizenship, the revolution of the Chiquitanos, *documento de base para Oxfam International*; Género, etnicidad y participación política, Diakonia, La Paz (2006); García Linera. *Para una breve cronología del procedimiento judicial del Territorio de la Comunidad Original hasta 2001, véase Artículo Primero, vol. V, n° 19, 2001.*

CREO, LUEGO EXISTO

La fuerza de una persona con una creencia equivale a la de 99 personas que sólo tienen intereses.

JOHN STUART MILL, ECONOMISTA Y FILÓSOFO INGLÉS DEL SIGLO XIX

Maria da Penha Nascimento era una figura imponente, una mujer grande y segura de sí misma que había ascendido hasta convertirse en la presidenta del Sindicato de Trabajadores Rurales de Alagoa Grande en el noreste de Brasil, una zona muy pobre y propensa a las sequías. Mientras narraba la historia de su vida sus palabras casi se perdían en el ruido de un repentino aguacero. Un hogar roto, empezó a trabajar con siete años, su madre murió de tuberculosis cuando ella tenía doce años, un matrimonio a una edad temprana y la lucha por dar de comer a sus seis hijos: la historia de infinidad de mujeres pobres. La transformación llegó con la afiliación al sindicato, animada por una carismática líder femenina llamada Margarida Maria Alves. Cuando Margarida fue asesinada, probablemente por terratenientes locales, Penha (como la conocían todos) la sustituyó.¹⁸

En toda América Latina, y en casi todas las regiones del mundo, hay miles de mujeres como Penha: activistas de base inspiradoras que son un soplo de energía para la vida social y política. Lo que las motiva es la creencia en ellas mismas, en un futuro mejor, en la lucha por la justicia y los derechos, y en la dignidad de mujeres y hombres en cualquier lugar.

ACTITUDES Y CREENCIAS

A menudo el desarrollo se enmarca en términos áridos como grupos de interés, crecimiento económico, evolución institucional o cambio tecnológico, mientras que se ignora la importancia fundamental que tienen las actitudes y creencias, las opiniones y los valores de la gente que los respalda. El desarrollo es, como mínimo, cuestión de pasión y de cálculo a partes iguales. En cuanto a su impacto en el desarrollo, las actitudes y las creencias son profundamente ambiguas: pueden otorgar o quitar poder, movilizar o pacificar. En circunstancias apropiadas, pueden crear un *ethos* público entre los poderosos o abrir la puerta al «poder *interior*» en el centro de la ciudadanía activa.

Las actitudes y creencias ayudan a explicar por qué las personas tan a menudo actúan de modo que contradicen la idea de la «elección racional». Incluso el simple acto de emitir un voto debe mucho más a la creencia en la importancia de la democracia o del deber de un ciudadano que al interés personal: de hecho, sólo un número insignificante de votos cambia el resultado de una elección. En todo el mundo, ciudadanos y líderes políticos actúan por convicción, no sólo por interés personal. Crean o participan en organizaciones, trabajan infatigablemente para mejorar sus propias vidas o las de otras personas pobres y excluidas. Con frecuencia, el trabajo implica verdadero sacrificio: de tiempo, de renuncia a oportunidades o de integridad física. Reunirse y hablar con activistas es uno de los mayores honores derivados de trabajar para una organización como Oxfam.

Cuando se trata de actitudes, los activistas más entrecanos –y los padres– siempre se han quejado de la falta de compromiso de los jóvenes. En el siglo XVIII a.C., Hesíodo observó: «No veo esperanza para el futuro de nuestro pueblo si éste depende de la frívola juventud de hoy día, pues no hay duda de que todos los jóvenes son irresponsables sobremanera». La buena noticia es que en los países pobres las encuestas indican que ese tipo de quejas no tiene razón de ser: en China, India, Nigeria, Vietnam y Zimbabue los jóvenes están tan interesados en política como las personas de más edad. En Indonesia e Irán el interés por la política es superior entre los jóvenes y disminuye gradualmente con la edad.¹⁹ En los países ricos, se ha observado un incremento constante en el porcentaje de la pobla-

ción que ha participado en una manifestación, una huelga, un boicot de consumo o una demanda, al tiempo que el activismo de partido convencional ha disminuido.²⁰ Ese tipo de activismo joven tiene un efecto duradero. La participación a una edad temprana es un buen factor de predicción de la capacidad y la disposición a comprometerse en el futuro.²¹

Las actitudes y creencias de las élites son cruciales en cualquier esfuerzo por crear la combinación de ciudadanos activos y Estados eficaces. ¿Creen los ricos que sólo los tontos pagan impuestos? ¿Sienten algún tipo de responsabilidad personal a la hora de reducir la pobreza y la desigualdad? Entre los muros altos, las escuelas privadas, la asistencia médica privada y la educación universitaria en el extranjero, en muchos países los ricos pueden aislarse hasta niveles sorprendentes de la pobreza y la desigualdad que les rodea.²² Sin embargo, algunos miembros de las élites a menudo «desertan» para convertirse en líderes de movimientos sociales y ONG, y para aportar sus habilidades y conexiones, así como una comprensión que resulta crucial sobre cómo actúan las personas que ocupan el poder. Otros, que se quedan en los círculos de la élite, pueden desempeñar un papel decisivo a la hora de desarrollar un *ethos* público que haga hincapié en los derechos humanos y en el papel del Estado como sirviente, más que como amo, de sus ciudadanos.

En muchos países, algunas de las creencias más profundamente arraigadas tienen que ver con la identidad, como, por ejemplo, el sexo o el origen étnico. Esas creencias con frecuencia racionalizan y reafirman desigualdades profundas en el trato, ya sea de parte de individuos o de la ley. Cambiar las actitudes y las creencias es un aspecto crucial de la lucha en favor del desarrollo. En el sur de Asia, la campaña We Can (Nosotros podemos) ha logrado un éxito notable a la hora de cambiar actitudes con respecto a la violencia doméstica utilizando un modelo de contacto persona a persona, antes que la estrategia más típica de dirigirse a los gobiernos para solicitar fondos o legislación (véase la página 322).

RELIGIÓN Y CIUDADANÍA ACTIVA

Puede que la fuerza más poderosa a la hora de formar actitudes y creencias sea la religión. En muchas comunidades, la gente pobre

confía en su iglesia, mezquita o templo locales más que en cualquier otra institución.²³ Mientras que la secularización ha sido una característica destacable de la vida europea en los últimos 50 años, en buena parte del resto del mundo las instituciones religiosas continúan siendo el centro de la vida comunitaria. En muchos países se ha constatado un aumento del fervor religioso, quizás porque las fes pueden aportar consuelo y seguridad, en especial cuando la subsistencia y la cultura se enfrentan al reto de la globalización o la emigración desde comunidades rurales establecidas hasta el caos de las chabolas.

Si bien la atención pública a menudo se centra en los conflictos y las divisiones entre las distintas religiones, puede que ahora lo más destacable sea cuánto tienen estas en común (véase cuadro 2.1.). Cuando representantes de nueve de las religiones del mundo –bahaís, budistas, cristianos, hindúes, jainistas, judíos, musulmanes, sijs y taoístas– acudieron a la Conferencia sobre Desarrollo y Religiones del Mundo en 1998, revelaron un grado sorprendente de consenso sobre las verdades más profundas de la vida:

- Las ganancias materiales solas no pueden conducir a un verdadero desarrollo: las actividades económicas están interrelacionadas con todos los demás aspectos de la vida.
- El mundo entero pertenece a Dios. Los seres humanos no tienen derecho a actuar de manera que perjudiquen a otras criaturas vivientes.
- Todos somos igualmente valiosos.
- El bienestar de las personas y su propia identidad están arraigadas en sus tradiciones espirituales, sociales y culturales.
- La cohesión social es fundamental para el verdadero desarrollo.
- Las sociedades (y el mundo) se deben dirigir basándose en la equidad y la justicia.²⁴

Esta convergencia se puede ver en la cooperación entre religiones en el mundo en desarrollo, donde Oxfam, un organismo secular, apoya y trabaja con organizaciones asociadas que pertenecen a diferentes religiones y que tienen objetivos comunes de derechos y justicia social.

CUADRO 2.1
LA REGLA DE ORO

Brahmanismo: «El deber supremo es no hacer a los demás lo que te causa dolor cuando te lo hacen a ti.»
(Mahabharata 5,15,17)

Budismo: «No hieras a los demás, para que no te encuentres herido tú también.» (Udanavarga 5,18)

Cristianismo: «Haz a los demás lo que quieras que te hagan a ti.» (Jesús, citado en Lucas 6,31)

Confucianismo: «La benevolencia máxima consiste en no hacer a los demás lo que no quieras que te hagan a ti.»
(Analectas 15,23)

Islam: «Ningún hombre es un verdadero creyente a menos que desee para su hermano lo que desea para sí mismo.»
(Azizullah, hadiz 150)

Jainismo: «El hombre debería tratar a todas las criaturas del mundo de la misma forma en que le gustaría ser tratado.»
(Sabiduría de las Religiones Vivientes, nº 69 – I:II:33)

Taoísmo: «Considera la ganancia de tu prójimo como tu propia ganancia y su pérdida como tu propia pérdida.»
(T'ai Shang Kan Ying P'ien)

Zoroastrismo: «La única naturaleza buena es la de abstenerse de hacer a otro lo que no es bueno para uno mismo.»
(Dadistan-i-dinik 94-5)

Además de enmarcar actitudes, creencias y comportamiento personal, el impacto de la religión cruza hasta el ámbito social. Muchas religiones fomentan directamente la ciudadanía activa. Jubileo 2000, la campaña para la cancelación de la deuda en más de 40 países que convenció a las naciones acreedoras ricas para que cancelasen la deuda de miles de millones de dólares de los países más pobres del mundo, estaba basada en el concepto bíblico del jubileo –cada cincuenta años–, en virtud del cual se libera a aquellos a quienes se ha esclavizado a causa de las deudas, se devuelven las tierras perdidas debido a la deuda y se restaura la comunidad destrozada por la

desigualdad. Muchos de los 70.000 manifestantes del movimiento Jubileo 2000 que rodearon el lugar donde se celebraba la cumbre del G8 en Birmingham (Reino Unido) en 1998 e hicieron que la deuda se incluyera en la agenda eran personas practicantes convencionales que vieron una relación directa entre el tema de la deuda y las llamadas bíblicas a la justicia social.

En el sur de África, muchas de las mujeres poderosas y carismáticas que normalmente dirigen proyectos comunitarios de ayuda a las personas con VIH o a los huérfanos a causa del sida son practicantes activas que recurren a su fe para obtener inspiración y energía en lo que con frecuencia es una tarea agotadora e ingrata. En toda América Latina, católicos radicales han tomado una «opción preferente por los pobres» y lideran movimientos en contra de los gobiernos opresivos. Ello dio lugar a que un conocido escuadrón de la muerte de derechas en El Salvador imprimiera pegatinas para el parachoques donde instaba a sus seguidores: «Haga patria, mate un cura.» Los asesinos fueron incluso más allá y en 1980 asesinaron a Monseñor Romero, arzobispo de San Salvador, por su postura pública contraria a la represión militar. En Irán, los clérigos musulmanes encabezaron la insurrección popular en contra del sah y su célebre policía secreta en 1979.

Sin embargo, una profunda ambigüedad caracteriza la interacción entre religión y política. Mientras que Marx consideraba la religión «el opio del pueblo», que le impedía ver la verdadera naturaleza de su opresión, y Gramsci la consideraba un medio a través del cual las élites podían construir y mantener su dominación, Durkheim la describía como una manera de crear una identidad colectiva que fomentase la cohesión y la estabilidad social.²⁵ En diferentes lugares y épocas, la religión puede fomentar el activismo, la conformidad o el odio.

En ningún otro ámbito este papel contradictorio es más evidente que en el de los derechos de las mujeres. Fundamentalistas de prácticamente todas las religiones ven la emancipación de la mujer como algo profundamente perturbador y su influencia ha dado lugar, por ejemplo, a la curiosa alianza entre el Vaticano, el Gobierno iraní y el Gobierno estadounidense para impedir el avance internacional en materia de derechos sexuales y reproductivos. Al mismo tiem-

DE LA POBREZA AL PODER

po, la religión organizada está sufriendo cambios; con frecuencia, a instancia de mujeres activistas. En el caso del islam y el catolicismo, la reinterpretación de las escrituras ha avanzado a la par que las actitudes y creencias cambiantes, y los derechos de las mujeres han conducido a un nuevo enfoque popular de la religión a pesar de la oposición de las jerarquías religiosas (véase el estudio de caso de Marruecos en la página 78).

LEO, LUEGO EXISTO

El amanecer en un barrio de chabolas evidencia claramente la importancia fundamental que tienen los servicios esenciales en la vida de la gente pobre. Niños con uniformes escolares milagrosamente impolutos salen de las cabañas más sucias, mientras que las mujeres se dirigen a la toma de agua para recoger el agua necesaria para ese día o sacan a rastras a niños enfermos o que tosen para hacer la inevitable cola en la clínica local. No se ve a los excluidos de esos servicios: niñas que se quedan en casa y no acuden a la escuela porque tienen que encargarse de las tareas domésticas y discapacitados o ancianos que necesitan cuidados especiales para poder participar en la vida pública.

La provisión de servicios públicos decentes es uno de los papeles clave de un Estado eficaz, tanto a la hora de construir una economía dinámica como a la de lograr su propia legitimidad. La inversión social en sanidad, educación, agua limpia y saneamiento no es un lujo para países que han logrado crecimiento. En realidad, dicha inversión es precursora de ese crecimiento y también hace que haya mayores probabilidades de que el crecimiento y sus beneficios sean equitativos.²⁶ Esa clase de servicios son los componentes básicos de una vida decente, consagrados por Naciones Unidas como derechos universales.

Las mejoras a menudo son acumulativas: un estudio en Nigeria constató que proporcionar servicios sanitarios a las madres analfa-

betas aumentaba la esperanza de vida de sus hijos en el momento de nacer en un 20 por ciento, mientras que proporcionar educación sin servicios sanitarios la aumentaba en un 33 por ciento. Pero proporcionar a la par asistencia sanitaria y educación llevó a un aumento considerable del 87 por ciento en la esperanza de vida.²⁷ Según mujeres pobres con quienes trabaja Oxfam en India, la alfabetización les permite «ser más inteligentes, rellenar formularios, leer cartas de nuestros padres después de que nos hayamos casado, poder salir del pueblo (¡no sabemos leer el destino en el autobús!), encontrar un buen partido o un empleo estatal».²⁸

Los servicios esenciales mejoran la calidad de vida, permiten a las comunidades pobres convertirse en participantes activos en la sociedad en general e impulsan la economía. Debidamente financiados y bien gestionados, los servicios públicos de calidad son un medio crucial para combatir la desigualdad y redistribuir el poder y la voz a lo largo de generaciones. Por el contrario, servicios públicos insuficientemente financiados y de poca calidad marginan todavía más a los miembros más excluidos de la sociedad y consolidan la desigualdad.

Los servicios públicos tienen un impacto significativo en la desigualdad de género. La falta de servicios esenciales de buena calidad tiene un doble impacto negativo en mujeres y niñas. En primer lugar, cuando se tiene que pagar por los servicios públicos, hombres y niños tienen un mayor acceso a éstos. Las familias encuentran el modo de pagar el colegio a los niños y los gastos de tratamiento de padres enfermos tienen prioridad sobre los gastos de tratamiento de madres enfermas. En segundo lugar, a falta de servicios públicos esenciales, son las mujeres y las niñas quienes casi siempre tienen que suplir esas necesidades. Son ellas quienes deben recorrer millas caminando con dificultad para encontrar agua y en todo el mundo un ejército de cuidadoras, desde sus respectivos hogares, tiene que asumir la carga de cuidar de sus familiares a falta de asistencia pública. Los servicios públicos gratuitos y la emancipación de las mujeres son dos caras de la misma moneda.

Los trabajadores que prestan servicios públicos a menudo se encuentran entre los ciudadanos más activos, más allá de su papel inmediato como proveedores de educación o asistencia sanitaria. En

las comunidades rurales, el maestro es muchas veces una figura local importante y la escuela uno de los pocos símbolos visibles del Estado. Con frecuencia, los sindicatos del sector público son sumamente activos en la política más amplia y en algunos países se han enfrentado a una fuerte represión.

No obstante, a pesar del papel fundamental que desempeñan los servicios públicos en el desarrollo, todavía hay millones de personas que mueren, están enfermas o no asisten a la escuela porque en los países pobres no se cuenta con suficientes maestros, enfermeras o médicos. Oxfam calcula que en el mundo en desarrollo es necesario contratar a otros dos millones de profesores y a 4,25 millones de profesionales sanitarios para que la sanidad y la educación sean una realidad para todos. Los donantes de ayuda no están cubriendo esa laguna: tan sólo 8 céntimos de cada dólar de ayuda van destinados a planes del gobierno como la formación y los salarios de profesores y profesionales sanitarios.²⁹

Incluso allí donde existen servicios públicos, a menudo éstos no pueden hacer frente a las diferentes necesidades de las mujeres, los pobres, los ancianos y los discapacitados, de las personas con VIH o sida, o pertenecientes a determinados grupos étnicos o religiosos. Puede que esto se deba en parte a que la inmensa mayoría de los funcionarios del gobierno sean hombres relativamente acomodados, sanos y pertenecientes a una mayoría étnica, lo que pone de relieve la importancia de dar participación a una variedad representativa de ciudadanos a la hora de desarrollar políticas y de prestar servicios.

Hablaremos de la sanidad en el capítulo 4, mientras que en este apartado nos centraremos en la educación, el agua y el saneamiento, y el control de la fertilidad, así como en el papel de los ciudadanos y los Estados a la hora de proporcionar servicios esenciales.

EDUCACIÓN

La educación es crucial para romper el círculo de la pobreza. Es un derecho de por sí y prepara a las personas para que puedan llevar vidas plenas, entender el mundo y, en última instancia, ganar confianza en sí mismas para hacerse oír. La educación de buena calidad promueve la emancipación, es un camino hacia más libertad y op-

ciones, y abre la puerta a la mejora de la sanidad, a la oportunidad de obtener ingresos y al bienestar material. De promedio, con cada año de educación académica los ingresos de un trabajador aumentan en un 5-10 por ciento y las capacidades adquiridas pueden transformar la calidad de vida en generaciones futuras.³⁰

Durante los últimos diez años, Brasil ha logrado reducir su histórica desigualdad extrema hasta su nivel más bajo en 30 años, en buena parte al proporcionar educación a la gente pobre, junto con planes de protección social.³¹ La educación es la mejor manera de romper la transmisión de privaciones de una generación a la siguiente. Si esos servicios se pagan mediante impuestos progresivos, el impacto a la hora de reducir la desigualdad es mayor.

A la inversa, la falta de educación perpetúa las desigualdades. Los menores tienen menos probabilidades de recibir una educación si son niñas, viven en áreas rurales o son pobres. Si coinciden estas tres fuentes de exclusión, el resultado puede ser alarmante. En Guinea, un niño que viva en un área urbana, con una madre con estudios y que pertenezca al 20 por ciento de la población más rica tiene 126 veces más probabilidades de asistir a la escuela que una niña del ámbito rural que pertenezca al 20 por ciento de la población más pobre y cuya madre no tenga estudios.³²

Educar a las mujeres y a las niñas es especialmente importante porque ello les permite poner en entredicho la desigualdad con respecto a los hombres, dentro de la familia y en la sociedad en general. Las mujeres con estudios tienden a tener hijos más sanos y familias más pequeñas, lo que indica que la educación va ligada a un mayor poder de negociación en el matrimonio. La educación hace que una mujer tenga más probabilidades de ganar su propio dinero y, por consiguiente, que tenga más probabilidades de quedarse soltera si así lo desea o de dejar una relación donde se produzca maltrato o en la que sea infeliz. Asimismo, la educación puede acabar con los estereotipos del papel de hombres y mujeres en la sociedad, que limitan los horizontes de niñas y niños, y en especial las niñas pueden ganar la confianza en sí mismas para cuestionar la discriminación.

Desde un punto de vista global, se ha hecho un avance significativo a la hora de reducir el número de niños en edad de asistir a la escuela primaria que no están matriculados en el colegio. Entre 1999

y 2006, la cifra se redujo en unos 21 millones y ahora es de 72 millones.³³ La difusión de la educación primaria ha reducido a la mitad los niveles de analfabetismo desde 1970, lo que ha mejorado enormemente la calidad de vida de millones de personas pobres. Con todo, unos 780 millones de adultos (uno de cada cinco en todo el mundo) no tienen un nivel básico de alfabetización y dos tercios de ellos son mujeres.³⁴ El Objetivo de Desarrollo del Milenio de lograr la paridad de género en la escolarización primaria para 2005 (el único Objetivo que se centraba de manera específica en la desigualdad) no se consiguió por un amplio margen.

El vaso está medio lleno en otras áreas: la escolarización secundaria está aumentando rápidamente, aunque todavía queda un largo camino por delante, especialmente en el África subsahariana y el sur de Asia. Tal vez el avance más asombroso se haya producido en la universidad y otro tipo de enseñanza superior, donde el número de estudiantes matriculados en todo el mundo creció un 43 por ciento entre 1999 y 2004 hasta alcanzar los 132 millones. Tres cuartos de este crecimiento corresponden a países en desarrollo, entre los que destaca China con un 60 por ciento.³⁵

Entre las razones clave del aumento de la matriculación escolar que se ha logrado en la última década, especialmente en el caso de las niñas, están la eliminación de las tasas escolares, el crecimiento económico y la urbanización (que reduce el coste que supone para el Estado proporcionar escuelas). Aquí, la presión pública también ha desempeñado un papel: campañas de comunidades nacionales de base en 120 países, coordinadas por la Campaña Global para la Educación, obligaron a los gobiernos a gastar mucho más en educación primaria.³⁶ Los presupuestos de educación aumentaron en dos tercios de los países de los que existen datos disponibles. En Kenia, la coalición de grupos educativos, Elimu Yetu (Nuestra Educación), jugó un papel fundamental a la hora de convertir la educación primaria gratuita en una cuestión central de las elecciones, lo que garantizó su aprobación en 2002. El resultado fue que 1,2 millones de niños asistieron por primera vez a la escuela.³⁷

La calidad también es un aspecto crucial. El tamaño de la clase, la calidad y disponibilidad de libros de texto, el plan de estudios y la motivación del maestro determinan si el niño aprende en el colegio y

qué aprende. Hay una gran diferencia entre una desalentadora clase tradicional con un maestro mal pagado, desmotivado y no cualificado en un aula abarrotada y una clase emocionante y participativa que se centre en la cultura, las experiencias y los intereses de los niños en cuestión. Una educación de calidad es un proceso transformador que respeta los derechos de los niños, fomenta la ciudadanía activa y contribuye a construir una sociedad justa y democrática.

Los estudios demuestran que contratar y formar a más maestros es *el* problema crítico a la hora de ofrecer una enseñanza de calidad. Clases más pequeñas, así como la calidad y la motivación del maestro, son elementos críticos si se quieren mejorar los resultados educativos. Una clase sin maestro es inútil, pero un maestro sin clase puede empezar a enseñar a los niños. Al número de matriculaciones netas en Uganda, que en 2000 casi se duplicaron y pasaron del 54 por ciento a más del 90 por ciento, les precedió el primer aumento de los salarios de los maestros, de 8 dólares a 72 dólares mensuales, desde 1997. Los Gobiernos también garantizaron que las instalaciones en el ámbito rural estuvieran bien provistas de personal, por lo que a menudo requirieron que profesionales formados con fondos públicos trabajasen en zonas rurales.

En Sri Lanka, se espera que todos los maestros trabajen de tres a cinco años en «escuelas difíciles». En Gambia, el Gobierno construye viviendas nuevas en áreas remotas y ha creado un «sistema de préstamos de viviendas para maestros» para ayudar a las maestras a costearse un alojamiento digno. En Nicaragua, miles de voluntarios participaron en una campaña nacional de alfabetización que tuvo mucho éxito.³⁸

AGUA Y SANEAMIENTO

¡Claro que me gustaría estar en el colegio! Quiero aprender a leer y escribir, pero ¿cómo lo voy a hacer? Mi madre me necesita para traer agua.

YENI BAZÁN, 10 AÑOS, EL ALTO, BOLIVIA

«A través del agua», dice el Corán, «damos vida a todo». El acceso al agua limpia y al saneamiento es un derecho básico y esencial para permitir que las personas vivan vidas decentes y dignas. El porcenta-

je de gente que utiliza agua potable procedente de fuentes mejoradas ha aumentado en el mundo en desarrollo y ha pasado del 71 por ciento en 1990 al 80 por ciento en 2000, al tiempo que 1.200 millones más de personas han ganado acceso al saneamiento.³⁹ Por ende, la reducción de la amenaza de la enfermedad infecciosa ha contribuido a que en la actualidad haya 2 millones menos de muertes de niños al año que en 1990. Aun así, todavía mueren muchas personas. Cada día mueren casi 5.000 niños a causa del agua sucia, 1.100 millones de personas no tienen un acceso adecuado al agua y 2.600 millones carecen de un saneamiento básico.

La desigualdad en el acceso al agua y al saneamiento es extrema. La mayoría de los 1.100 millones de personas que carecen de acceso al agua limpia gastan mucho menos que el umbral mínimo de 20 litros al día –a menudo, tan sólo cinco litros–, mientras que en zonas de ingresos altos en ciudades de Asia, América Latina y África la gente gasta varios cientos de litros al día. Paradójicamente, el agua que se transporta por tuberías hasta hogares de ingresos medios o altos a menudo es más barata que el agua que se compra por cubos procedente de camiones cisterna privados. La gente que vive en los barrios bajos de Yakarta, Manila y Nairobi paga de cinco a diez veces más que la que reside en zonas de ingresos altos en esas mismas ciudades y más de lo que pagan los consumidores en Londres o Nueva York. Otras desigualdades agravan el problema del acceso desigual: si bien las mujeres conceden más importancia a la salubridad que los hombres, las prioridades femeninas pesan menos en el presupuesto familiar.

Más allá de la obvia relación directa con la salud, el acceso al agua potable limpia puede ahorrar a las mujeres horas de trabajo duro y agotador, especialmente en zonas rurales. Esas horas se podrían dedicar a aprender una técnica, a ganar dinero, a disfrutar de la compañía de amigos o familiares o, simplemente, a dormir al final de un día agotador. Hasta que las mujeres no se libren de la carga que supone ir a buscar agua, no podrán esperar tener una vida mejor que la de sus madres ni podrán evitar que sus hijas corran la misma suerte.

El argumento a favor de la actuación en materia de agua y saneamiento es irrefutable. Desde un punto de vista económico, cada

dólar que se gasta en el sector produce otros ocho dólares en concepto de gastos evitados y ganancia en productividad. Un importante estudio de Naciones Unidas calculó que las pérdidas económicas en el África subsahariana se situaban en torno al 5 por ciento del PIB (28.000 millones de dólares al año) y concluyó lo siguiente: «Ningún acto terrorista provoca una devastación económica del tamaño de la crisis del agua y el saneamiento.»⁴⁰ En términos humanos, el acceso al agua potable y a váteres con cisterna reduce de forma significativa las tasas de mortalidad infantil. Pero, al igual que sucede con otros servicios públicos, la actuación se ha retrasado debido a un mal asesoramiento, a la presión y al interés personal del norte y, en algunos casos, a actitudes y creencias públicas.

A pesar de algunos resultados positivos, la insistencia dogmática de donantes de ayuda en que sólo la privatización mejorará el abastecimiento de agua (una cuestión que tratamos en el capítulo 5) ha llevado a un fuerte incremento de los precios, lo que ha excluido a la gente pobre y ha provocado, al menos, una «guerra del agua» de protesta en Bolivia. El debate polarizado sobre la privatización ha dejado de lado el debate más necesario de cómo garantizar el acceso para la gente y las comunidades pobres. Los proveedores públicos, que en los países en desarrollo todavía suministran más del 90 por ciento del agua, han protagonizado estrepitosos fracasos y éxitos destacados. Aprender las lecciones de una buena reforma del sector público es un aspecto vital a la hora de suministrar agua a la gente pobre.

Con frecuencia, en los debates nacionales se presta poca atención al saneamiento porque tratar públicamente ese tema es tabú, lo cual lleva a una menor inversión. En Malawi, por ejemplo, mientras que el gasto del Gobierno en sanidad y educación ha aumentado como una parte del PIB, la inversión en agua y saneamiento se ha visto reducida.⁴¹

El activismo de base centra su atención en la educación y la sanidad, pero también en los servicios de agua y saneamiento a través de iniciativas y esfuerzos de autoayuda con el objetivo de convencer a las autoridades de la necesidad de actuar. Algunos de los mayores avances se han hecho en India y Pakistán, donde asociaciones de habitantes de los barrios bajos han contribuido a que millones de personas tengan acceso al saneamiento. El éxito en relación con el

agua y el saneamiento en países como China, India, Lesoto y Brasil muestra que uno de los factores clave es crear una demanda de saneamiento, más que buscar soluciones de ingeniería «de arriba abajo». El progreso yace en la interacción entre movimientos ciudadanos y Estados eficaces.

CONTROL DE LA FERTILIDAD

Los planificadores o los economistas del gobierno casi nunca consideran vital un servicio que es fundamental y, por consiguiente, la mayoría de las veces lo pasan por alto: la asistencia sanitaria reproductiva y sexual. Para que las mujeres hagan valer todos sus derechos humanos y para que las naciones garanticen una mayor cobertura sanitaria y un mayor bienestar, las mujeres tienen que poder decidir sobre sus propios cuerpos desde el punto de vista de la sexualidad y la maternidad. No proporcionar asistencia sanitaria reproductiva y sexual, y no permitir que las mujeres tengan acceso a esos servicios, representa casi una quinta parte de las enfermedades y de las muertes prematuras, y un tercio de las enfermedades y de las muertes de mujeres en edad fértil.⁴² El control de la fertilidad, junto con la oportunidad económica, la educación de las mujeres y cambios en las actitudes y creencias, es fundamental para acabar con su discriminación.

Actualmente, el gasto privado y público en el mundo en desarrollo cubre las necesidades de más de 500 millones de mujeres a la hora de proporcionarles un método anticonceptivo moderno. Estos servicios y prestaciones de planificación familiar evitan 187 millones de embarazos no planificados al año, lo que a su vez evita 60 millones de nacimientos y 105 millones de abortos. Esto tiene ventajas sanitarias apreciables –por ejemplo: 2,7 millones menos de muertes infantiles y 215.000 muertes menos relacionadas con el embarazo– y en todo el mundo ha supuesto una reducción del 30 por ciento de la mortalidad materna.⁴³

Más allá del impacto médico, los programas de planificación familiar también tienen ventajas trascendentales desde el punto de vista social, económico y psicológico de las mujeres. Poder controlar la fertilidad permite a las mujeres pobres hacer elecciones vitales que sencillamente no están a su alcance si se quedan embarazadas con

frecuencia y de forma no planificada, y después tienen que cuidar de sus hijos. Si una mujer puede controlar el número de hijos que tiene, así como la fecha de sus nacimientos, puede tomar decisiones para combinar su papel de madre con otros papeles y dedicar tiempo a un trabajo remunerado o a la vida comunitaria, más que depender de los hombres para que ganen dinero y la representen.

Antes de que los métodos anticonceptivos modernos estuvieran disponibles, en muchas sociedades las mujeres encontraron formas de espaciar los nacimientos; por ejemplo, con tabúes sobre el sexo durante la lactancia. Sin embargo, incluso esas «armas de los débiles» dependen del poder relativo de las mujeres. Basándose en investigaciones llevadas a cabo en India y China, Amartya Sen estableció un vínculo entre el poder de las mujeres y el control de la fertilidad. Resulta que en India la educación y la independencia económica de las mujeres son el «mejor anticonceptivo»: han conducido a familias más reducidas mientras que la renta per cápita real no muestra ningún impacto sobre el tamaño de la familia. Al comparar el expediente de India con la famosa política china del «hijo único», Sen descubre que «ni en Tamil Nadu ni en Kerala se ha empleado la coacción utilizada en China, pero en ambos lugares se ha logrado una disminución de la fertilidad mucho más rápida que en China... La solución al problema de la población requiere *más* libertad en vez de menos». ⁴⁴

ESTATAL FRENTE A PRIVADO

El Estado es irremplazable a la hora de garantizar un acceso decente a la asistencia sanitaria, a la educación, al agua potable y al saneamiento. ⁴⁵ Esto ha sido tan cierto en el pasado como lo es ahora. A finales del siglo XIX, Londres era una ciudad llena de enfermedades infecciosas, como, por ejemplo, la disentería y la fiebre tifoidea. Las tasas de mortalidad infantil eran tan altas como lo son ahora en la mayor parte del África subsahariana. Cuando el Estado británico se vio frente a la ineficiencia, los gastos y la corrupción del suministro privado de agua, intervino para crear sistemas de suministro de agua y saneamiento públicos. ⁴⁶ En el siglo XIX, en Alemania el sistema sanitario nacional unificaba múltiples planes de seguro en un sistema equitativo. A principios del siglo XX, la educación pú-

blica obligatoria se extendía por Europa, Norteamérica y Japón, y esos Estados del bienestar continuaron expandiéndose después de la Segunda Guerra Mundial.

El Estado no tiene que ser el proveedor final de cada escuela, clínica o tubería de agua. En la práctica, a menudo son ONG, grupos religiosos y empresas privadas quienes se encargan de ello. Los trabajadores comunitarios, tanto asalariados como voluntarios, en ámbitos como los servicios sanitarios y veterinarios, han demostrado ser una forma eficaz de mejorar rápidamente la cobertura en Lesoto y Sudáfrica.⁴⁷ No obstante, el Estado debe garantizar que los proveedores de la sociedad civil formen parte de un único sistema coherente. A veces, los gobiernos lo consiguen financiando los costes de operación y controlándolos regularmente para mantener los estándares. Los ejemplos de éxito han combinado la regulación y la incorporación de otros proveedores con un incremento significativo de la provisión estatal.⁴⁸

En Armenia, las ONG han llenado el hueco cuando el sistema sanitario estatal se derrumbó estrepitosamente después de la caída del gobierno comunista en 1991. Support to Communities (STC), una ONG local, creó un sencillo plan de financiación sanitario y pidió a la gente que contribuyera con pequeñas cantidades para financiar clínicas locales, una enfermera y un sistema de distribución de agua eficaz. La idea era crear un modelo que el Estado pudiera adoptar y reproducir con el tiempo. STC se ganó rápidamente la confianza de las comunidades y difundió el plan por decenas de pueblos en áreas remotas antes de pasar a presionar al Gobierno armenio para que lo difundiese por todo el país.

Por el contrario, cuando China retiró paulatinamente la asistencia sanitaria pública y gratuita en favor de hospitales y planes de seguros de enfermedad con fines de lucro, los gastos sanitarios domésticos se multiplicaron por 40 y el avance en la lucha contra la mortalidad infantil se ralentizó. Servicios que antes eran gratuitos ahora se pagan a través del seguro de enfermedad, que solamente cubre a una de cada cinco personas en la China rural.⁴⁹

La buena noticia es que los avances en tecnología y en nuestra comprensión sobre cómo prestar servicios se traducen en que ahora el éxito está al alcance incluso de los países más pobres. En el plazo

de una generación, Sri Lanka, Malasia y el Estado de Kerala en India, por ejemplo, han hecho avances en sanidad y educación para los que los países industrializados necesitaron 200 años.

POLÍTICAS EFICACES

Sri Lanka está considerado un «país de ingresos medios bajos», pero sus tasas de mortalidad materna están entre las más bajas del mundo. Cuando una mujer esrilanquesa da a luz, hay un 96 por ciento de probabilidades de que la atienda una comadrona cualificada. Si la mujer o su familia necesitan tratamiento médico, lo pueden recibir de forma gratuita en una clínica pública cercana a su casa y donde trabaja una enfermera cualificada. Sus hijos pueden asistir gratis al centro de enseñanza primaria y la educación de las niñas es gratuita hasta la enseñanza superior.

Comparemos esto con el Kazajistán rico en petróleo, donde la inversión en servicios públicos va muy a la zaga del aumento de la renta per cápita. Aunque la renta per cápita de Sri Lanka es un 60 por ciento inferior que la de Kazajistán, en este último país un niño tiene casi cinco veces más probabilidades de morir en sus primeros cinco años de vida, así como muchas menos probabilidades de ir al colegio, de beber agua limpia o de utilizar una letrina.

La experiencia de Oxfam en todo el mundo indica que el éxito de algunos Gobiernos se debe a que se aseguran de que los servicios esenciales sean aptos para mujeres y niñas, suprimen las tasas de uso de la asistencia sanitaria y la educación primarias, y subvencionan servicios de suministro de agua y saneamiento. Otras políticas que han demostrado ser eficaces son: crear capacidad pública para prestar servicios a largo plazo, extender los servicios a las áreas rurales, invertir en maestros y enfermeras, y reforzar el estatus social y la autonomía de las mujeres como usuarias y proveedoras de servicios.

Cualquier tipo de tasa que se cobre en un centro de asistencia sanitaria o de educación primarias tiene un impacto tan perjudicial en la gente pobre que dichas tasas se deberían suprimir. El Banco Mundial, que en la década de los 80 y a principios de los 90 abogó por la imposición de tasas de uso, ahora ha cambiado su postura, al menos en lo que a su mensaje público se refiere. Ya no apoya las tasas

de utilización en educación, si bien su postura con respecto a las tasas de uso en sanidad es más ambigua. Un número cada vez mayor de Gobiernos a los que se les cancela la deuda utiliza los beneficios para suprimir tasas, como sucede con Zambia, que en 2006 anunció el fin de las tasas de uso para su población rural.

En los servicios de suministro de agua, las tasas de uso pueden fomentar un uso sostenible de un recurso limitado. Sin embargo, es crucial que la estructura y la asequibilidad de las tarifas de suministro de agua se gestionen para lograr un acceso equitativo para la gente pobre. En Porto Alegre, en Brasil, el consumo de agua está subvencionado: los primeros 10.000 litros se pagan al precio de 4.000 litros. En Uganda, la empresa pública de suministro de agua NWSC proporciona puntos de suministro de agua que las personas se encargan de gestionar y en los que el precio del agua se indica en el grifo y es mucho más bajo que el del agua que ofrecen proveedores privados.⁵⁰

Con demasiada frecuencia, los economistas se centran en las eficiencias de la producción y distribución bajo las estructuras y restricciones existentes e ignoran la discriminación profundamente arraigada contra la gente pobre y, en especial, contra las mujeres pobres. Para acabar con la exclusión de las mujeres, primero es necesario reconocer sus derechos. Medidas como promover a las mujeres como profesionales sanitarias y educadoras, en primera línea de la prestación de servicios, también animará a otras mujeres y niñas a utilizar esos servicios. En Malí, las *animatrices*, mujeres de la comunidad que trabajan con los padres para convencerlos de la importancia de mandar a las niñas al colegio, han logrado algunos éxitos notables. En Palestina, donde la inmensa mayoría de los maestros son mujeres, las tasas netas de matriculación en educación primaria se encuentran entre las más altas de Oriente Próximo y el 97 por ciento de las niñas pasa a la educación secundaria.

El acceso de las mujeres a los servicios también se puede potenciar al garantizar que los pagos de protección social pongan dinero en sus manos (véase el capítulo 4). En México, el programa PROGRESA llega a más de 2,6 millones de hogares rurales y vincula las prestaciones en metálico y los suplementos nutricionales a la participación obligatoria en programas sanitarios y educativos. Algunas

características de este programa van dirigidas directamente a las mujeres. Se nombra beneficiarias a las madres, que reciben las transferencias en metálico. Se pide a toda la familia –fundamentalmente, madres embarazadas y lactantes e hijos menores de cinco años– que siga un programa de visitas en el consultorio y las mujeres acuden mensualmente a charlas de educación sanitaria. Los niños deben lograr una tasa de asistencia escolar del 80 por ciento y los incentivos financieros son ligeramente superiores en el caso de la asistencia de las niñas. PROGRESA ha tenido un impacto positivo en la salud de niños y adultos, ha incrementado el gasto doméstico en alimentos y ha aumentado el control que tienen las mujeres sobre sus ingresos adicionales.⁵¹

Existen varias razones para el optimismo: los tipos de inversión y los cambios políticos necesarios para proporcionar a todos los ciudadanos los componentes básicos de una vida digna llegarán. En prácticamente todos los países donde trabaja Oxfam se ha visto una difusión aparentemente irreversible de alfabetización, activismo y Gobierno elegido, y con ello una voz de los ciudadanos cada vez más fuerte que presiona para lograr la mejora de los servicios esenciales. La urbanización puede provocar problemas medioambientales y sociales como el hacinamiento, pero facilita mucho la instalación de váteres, grifos, clínicas y aulas. Las encuestas muestran que las élites de los países en desarrollo entienden el papel que desempeñan los sistemas educativos dignos a la hora de crear la base para el desarrollo nacional, aunque, curiosamente, parece que no sacan las mismas conclusiones con respecto a la sanidad.⁵²

NAVEGO, LUEGO EXISTO

El saber es poder.

FRANCIS BACON

Durante dos décadas, la gente de Sunder Nagri, un barrio bajo en el límite nororiental de Delhi, la capital india, se las tuvo que arreglar sin alcantarillas, mientras los funcionarios locales continuaban prometiendo que lo limpiarían todo. En 2005, haciendo uso de la nueva ley estatal de Derecho a la Información, el empresario local Noshe Ali descubrió lo que todo el mundo en Sunder Nagri ya se imaginaba: que no había planes para construir alcantarillas. Provisto de esa información, Ali convenció al ministro principal de la ciudad para que autorizara un presupuesto. Los trabajos empezaron antes de que acabara el año.

Poco después, una mujer de esa comunidad siguió el ejemplo de Ali. Cuando le pidieron que entregara más de 800 rupias (20 dólares) por los certificados de nacimiento de sus dos hijas ella se negó y, en cambio, utilizó la ley de Derecho a la Información para averiguar qué retrasaba su solicitud y quién era el funcionario responsable. Para no ser avergonzado en público, el Gobierno local le entregó los certificados de nacimiento rápidamente.⁵³

ACCESO AL CONOCIMIENTO Y A LA INFORMACIÓN

El acceso a la información no es un debate abstracto, sino que es una herramienta esencial de la ciudadanía. El saber ensancha los horizontes, permite a las personas tomar decisiones con conocimiento

de causa e incrementa su capacidad para exigir sus derechos. Garantizar el acceso al conocimiento y a la información es esencial para permitir a la gente pobre enfrentarse a las profundas desigualdades de poder y de voz que afianzan la desigualdad en todo el mundo. En el ámbito nacional, la capacidad para asimilar, adaptar y generar conocimiento, así como para convertirlo en tecnología, determina cada vez más las perspectivas económicas.

El acceso a la información por parte de la gente pobre ha aumentado considerablemente en las últimas décadas, impulsado por niveles de alfabetización en aumento y por la difusión de la radio, la televisión, la telefonía móvil e Internet. Para 2007, en los países en desarrollo había el doble de propietarios de teléfonos móviles que en los países industrializados y las tasas de crecimiento de suscriptores en África eran del 50 por ciento al año. Los teléfonos móviles han transformado el acceso de la gente pobre a las finanzas, a la información de mercado y también ha transformado a las propias personas.⁵⁴

Hasta cierto punto, la legislación también ha evolucionado: hace sólo una década, la libertad de información únicamente estaba garantizada en un puñado de países. En la actualidad, más de 50 países cuentan con leyes de libertad de información y 15-20 más las están considerando.⁵⁵ Como dijo el pionero de Internet Stewart Brand, parece que «la información quiere ser libre».

Los teléfonos móviles, el correo electrónico e Internet también han transformado el modo en que funcionan las organizaciones de la sociedad civil y las ONG, especialmente a escala internacional. Las redes globales pueden surgir casi de la noche a la mañana y compartir información sobre cuestiones concretas, mientras que los *blogs* y los sitios web pueden llegar a nuevas audiencias sin pasar por el filtro de los medios tradicionales de comunicación. Este fuerte incremento de la conectividad ha reducido drásticamente los gastos que suponen la creación de redes de contactos y de coaliciones (aunque a costa de bandejas de entrada rebosantes).

Los medios de comunicación libres y receptivos pueden aumentar la conciencia pública con respecto a cuestiones relacionadas con los derechos, pero también pueden provocar represalias. Irak, Argelia, Rusia y Colombia son actualmente los países más mortíferos para los periodistas.⁵⁶ En muchos países africanos los medios de co-

municación han abordado de manera eficaz la lacra y la discriminación por VIH y sida a través de series dramáticas de éxito como *Soul City* en Sudáfrica y han promovido el debate sobre cuestiones sociales como la violación y la violencia doméstica.⁵⁷ En Armenia, *My Rights*, una serie de televisión que utiliza simulacros de juicio para representar disputas de la vida real en los tribunales, sorprendentemente se convirtió en uno de los programas más vistos e hizo aumentar la conciencia pública, así como el escrutinio del sistema judicial. Cuando en un pueblo la electricidad se fue minutos antes de que comenzara a emitirse *My Rights*, los vecinos del lugar se dirigieron a la oficina del alcalde y acusaron a los funcionarios locales de intentar dejarlos –en sentido literal y figurado– a oscuras.⁵⁸

A pesar de todo el despliegue en torno a Internet, a finales de 2007 África y el sur de Asia sólo contaban con cinco usuarios de Internet por cada 100 habitantes.⁵⁹ Más allá de la comunicación personal cara a cara y telefónica, buena parte de la gente pobre sigue dependiendo de medios de comunicación controlados por el Gobierno o por las empresas para acceder a la información. Nada menos que 45 países bloquean contenidos con el objetivo de reducir la transparencia y la receptividad.⁶⁰ Los Gobiernos hacen uso del soborno para controlar los medios de comunicación. Según un revelador estudio, los sobornos que el famoso Gobierno Fujimori de Perú pagó a los propietarios de cadenas de televisión en la década de los 90 fueron unas 100 veces más grandes que los pagados a jueces y políticos. A los medios de comunicación informativos se les garantizaba el soborno más grande porque eran los que podían ejercer un control más fuerte sobre el poder del Gobierno.⁶¹

En el caso de la radio, que a menudo es la principal fuente de información de la gente pobre, el bajo coste que supone la incorporación de nuevas emisoras ha atenuado el control estatal o empresarial. Ahora, las emisoras comunitarias están fuertemente arraigadas en la mayor parte de América Latina, donde llegan hasta grupos que de otro modo estarían excluidos, y se extienden rápidamente por África. La radio representa una de las pocas fuentes de información en idiomas no oficiales –una cuestión de suma importancia cuando se trata de otorgar poder a comunidades pobres, dado que la mayoría de la gente que vive con 1 dólar diario no habla el idioma oficial de su país–.⁶² El quechua, un idioma que hablan unos 10 millones

de personas en Bolivia, Ecuador y Perú, rara vez se oye en televisión y no está presente en Internet. Por el contrario, 180 emisoras de radio ofrecen programas en quechua.

Las fuerzas que impulsan un mayor acceso a la información son fuertes gracias a una combinación de demanda (mayor alfabetización, ciudadanos más seguros de sí mismos y la difusión de un gobierno elegido) y oferta (tecnologías que ponen a disposición el conocimiento de una forma más amplia y barata). A pesar de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación en manos de unos pocos gigantes globales, en los próximos años la gente pobre debería lograr un mayor acceso al conocimiento y a la información a través de un conjunto cada vez más variado de canales nuevos y tradicionales.

El acceso a la información puede ayudar a la gente pobre para que influya en las decisiones que afectan a su vida. En el Pacífico, la Coalición para los Derechos y Recursos Naturales de Islas Salomón ayuda a las comunidades locales a ganar acceso a convenios madereros y a otros documentos gubernamentales para que puedan luchar por sus derechos sobre los bosques. El acceso público a la información también puede provocar que el Estado se vuelva más eficaz, tal como demuestra el ejemplo indio antes mencionado.

LA PROMESA DE LA TECNOLOGÍA

Cuando la terapia de rehidratación oral (TRO) se desarrolló en el Centro Internacional para la Investigación de las Enfermedades Diarreicas de Bangladesh a finales de los 60, *The Lancet*, una importante revista médica, la acogió como si fuera el mayor descubrimiento médico del siglo XX. Hasta entonces el único remedio eficaz para la deshidratación provocada por la diarrea era proporcionar líquido esterilizado a través de un suero intravenoso, lo que representaba un coste de unos 50 dólares por niño, algo imposible de asumir habida cuenta de los presupuestos y las instalaciones de la mayoría de los centros sanitarios de países en desarrollo. En comparación, las bolsitas de TRO cuestan menos de 10 céntimos cada una. Los científicos descubrieron que con la TRO la capacidad de un niño de absorber la solución –comparado con el agua sola– se multiplicaba por 25, lo que permitió salvar cientos de miles de vidas.⁶³

La tecnología es conocimiento incorporado a máquinas y procesos, y tiene el encanto de una vía rápida y aparentemente sencilla hacia el desarrollo. La capacidad de los países para generar conocimiento y convertirlo en tecnología determina cada vez más sus perspectivas económicas. No obstante, a pesar del ingenuo entusiasmo de los optimistas, cuestiones de poder y política persiguen a la tecnología, lo que dificulta gravemente su capacidad para ayudar a la gente pobre a crear sus recursos. Y la tecnología no siempre es benigna. Después de trabajar en el Proyecto Manhattan para desarrollar armas nucleares durante la Segunda Guerra Mundial, Albert Einstein observó: «El progreso tecnológico es como un hacha en manos de un criminal patológico».

El progreso tecnológico a menudo agrava la desigualdad. Al menos inicialmente, aquellos con poder y con voz a menudo están mejor situados para adquirir y adaptar nuevas tecnologías, lo cual ayuda a desviar las prioridades globales de investigación y desarrollo (I+D) hacia a las necesidades de los ricos, tanto en términos de contenido como de financiación. Sólo un 1 por ciento de los nuevos medicamentos que salieron al mercado entre 1975 y 1996 eran para el tratamiento de enfermedades tropicales. Diez años después, y a pesar de algunos esfuerzos filantrópicos, esa disparidad persiste: sólo el 10 por ciento del total del presupuesto de investigación sanitaria mundial, que es de 50.000-60.000 millones de dólares, se gasta en las enfermedades que afectan al 90 por ciento de la población mundial.⁶⁴

El que no se haya desarrollado un microbicida eficaz contra el VIH es un ejemplo de la distorsión en las prioridades globales de investigación. En parte porque las empresas farmacéuticas apuntan a los mercados de los países ricos, donde durante muchos años la pandemia afectó principalmente a hombres homosexuales, sus esfuerzos de investigación se han centrado en métodos de prevención controlados por los hombres. En el África subsahariana, donde la población interesada es principalmente heterosexual y donde el poder de negociación de las mujeres en materia sexual es limitado, un método de prevención que pudieran controlar las mujeres y que no impida la procreación es una necesidad urgente. Iniciativas recientes han intentado llenar el hueco, pero todavía faltan muchos años para que se produzca un gran avance. De la misma manera, todavía no se

ha desarrollado un preservativo femenino asequible para proteger a millones de mujeres de la infección del VIH.

La Fundación Bill & Melinda Gates, entre otras, espera ayudar a corregir esta tendencia concediendo subvenciones para financiar la I+D en el caso de enfermedades descuidadas. Reino Unido, Canadá y otros gobiernos ofrecen lo que denominan «compromisos avanzados de mercado»: la garantía de comprar nuevas vacunas al por mayor con el objetivo de fomentar la investigación. La idea de fondo no es nueva. En 1714 el gobierno británico ofreció 20.000 libras –por aquel entonces una fortuna– a quien pudiera inventar un modo de medir la longitud en el mar. La oferta funcionó: para 1735 el relojero e inventor John Harrison había fabricado un cronómetro marítimo de precisión.⁶⁵

El sector privado controla cada vez más la investigación. En el ámbito de la agricultura, cinco grandes empresas multinacionales –Bayer, Dow Agro, DuPont, Monsanto y Syngenta– gastan 7.300 millones de dólares al año en investigación agrícola. Eso es más de 18 veces el presupuesto del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional, financiado públicamente.⁶⁶ Si todo se deja en manos de la investigación del sector privado, ésta responderá a oportunidades futuras por motivos lucrativos y no porque haya una necesidad pública (aunque ambas cosas puedan coincidir), por lo que es probable que las enfermedades tropicales o las variedades mejoradas de los alimentos básicos de las comunidades pobres, como la mandioca y el sorgo, no se tengan en cuenta en favor de productos de gran valor y altamente rentables.

Es posible que la I+D beneficie a las personas que viven en la pobreza, incluso si la controlan los ricos y la dirige el sector privado. No obstante, tiene menos probabilidades de mejorar sus perspectivas que una I+D más orientada a sus necesidades, además de que puede comportar mayores riesgos. La biotecnología, por ejemplo, puede producir variedades de semillas resistentes a la sequía que se conviertan en una herramienta fundamental para adaptarse al cambio climático. Sin embargo, ello también podría afectar a la diversidad genética de la que dependen los granjeros de países en desarrollo y otorgar demasiado poder a empresas transnacionales por medio de su control de las variedades de semillas.

A menos que los gobiernos se encarguen de regularla, es probable que la I+D impulsada por el sector privado haga más grande la línea divisoria entre ricos y pobres. Un Estado eficaz, motivado y apoyado por otros actores, podría reorientar el centro del desarrollo tecnológico hacia las necesidades de la gente pobre por medio de la regulación y la financiación de la educación superior y de la I+D. Los ciudadanos activos, tanto del norte como del sur, podrían contribuir a lograr este resultado presionando a las empresas privadas y a los Estados para que incluyeran a los pobres entre los beneficiarios de la nueva tecnología.

Por encima de todo, el énfasis se debe poner en el desarrollo de «tecnologías apropiadas», orientadas a las necesidades de la gente más pobre y excluida, y que respeten la sostenibilidad del ecosistema del que dependen. El científico indio M.S. Swaminathan, ganador del Premio Mundial de la Alimentación en 1987, aplicó las palabras de Mahatma Gandhi a este punto: «Recuerda la cara del hombre más pobre y más débil que hayas visto y pregúntate si el paso que estás considerando va a ser de alguna utilidad a esa persona».⁶⁷

Además de reorientar la atención de la I+D global, los países en desarrollo se enfrentan al reto de potenciar sus propias capacidades para generar conocimiento, un aspecto que en la actualidad se ve obstaculizado por la fuga de profesionales cualificados que se marchan a países ricos atraídos por mejores sueldos y condiciones laborales. A menos que se trate este problema global, los sistemas de educación superior de los países en desarrollo continuarán subiendo por la escalera mecánica de bajada con el objetivo de crear su base de desarrollo tecnológico. La cuestión de la emigración se analiza en más detalle en el capítulo 5.

Más preocupante incluso que la fuga de cerebros es un patrón emergente de gobierno global del conocimiento que está predisuesto en contra de las personas y los países pobres. Preservadas en una legislación de derechos de la propiedad intelectual (DPI) tanto a escala nacional como global, normas de propiedad intelectual cada vez más agresivas reducen drásticamente el flujo de tecnología hacia países pobres, mientras que les exige que malgasten los escasos fondos y personal de que disponen en la administración de un régimen que sólo beneficia a las empresas extranjeras. Al inflar el precio de

DE LA POBREZA AL PODER

todos los productos tecnológicamente avanzados, el régimen de propiedad intelectual constituye un impuesto perjudicial para el desarrollo económico. Al igual que la emigración, este problema se trata en el capítulo 5.

ORGANIZAMOS, LUEGO EXISTIMOS

Un grupo de ciudadanos bien organizados y con objetivos claros puede cambiar el mundo. De hecho, es lo único que ha logrado cambiarlo hasta ahora.

MARGARET MEAD, ANTROPÓLOGA

El primer signo de los ocupantes ilegales es una enorme bandera roja ondeando sobre una depresión en las montañas a unos pocos cientos de metros. Detrás de dos alambradas de púas, en una ladera árida y arenosa, se encuentra el conjunto de cabañas que hace varias semanas construyeron cuarenta familias sin tierra. «Esperança» es el nombre que han puesto al campamento. Los habitantes ya están haciendo las primeras mejoras: las tejas empiezan a sustituir al plástico laminado en los tejados de las cabañas, cuyas paredes están hechas de ramas atadas con un cordel. Por la seguridad que transmite un grupo grande, al principio 500 personas ocuparon el lugar. Cuando diez policías armados llegaron rápidamente para desalojarlos, los niños se colocaron delante con piedras, detrás venían las mujeres y los adolescentes, seguidos de los hombres armados con sus primitivos útiles agrícolas. Los policías retrocedieron sin luchar, lo que permitió a los ocupantes ilegales empezar a plantar sus primeros cultivos de ñame e hinojo.⁶⁸

La bandera roja pertenece al Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) de Brasil. El MST guía a campesinos sin tierra para llevar a cabo invasiones bien organizadas de tierra baldía o de tie-

rras de labranza sin cultivar. Uno de los ocupantes ilegales, de pie en medio de surcos recién arados y sedientos de lluvia, explica: «La gente ha venido aquí por la tierra. No estamos interesados en las riquezas: la tierra crea a las personas y éstas tienen que vivir de ella. El propietario dice que la tierra le pertenece, pero ni siquiera la cultiva. ¿Cómo se entiende eso?»

El MST es un movimiento social, una de miles de organizaciones de la sociedad civil (OSC) presentes en todo el mundo en desarrollo cuya actividad política tiene lugar fuera de los canales de la política oficial. Dentro de las OSC encontramos grupos sumamente institucionalizados como organizaciones religiosas, sindicatos o asociaciones empresariales; organizaciones locales, como asociaciones comunitarias, organizaciones de agricultores o grupos culturales; y grupos más flexibles, como movimientos y redes sociales.⁶⁹ Todos ellos constituyen una parte fundamental de la interacción entre ciudadanos activos y Estados eficaces que puede redistribuir el poder, la voz y las oportunidades. Asimismo, ilustran una tradición de crear fundamentos morales, políticos y económicos para las comunidades. Una historia de cambio social mostraría que gran parte de lo que ahora creemos que era el papel del Estado se incubó primero en esos experimentos en Utopía, lejos de las burocracias y de los políticos.⁷⁰

A la hora de buscar el cambio, los ciudadanos siempre se han juntado, ya sea para lograr la fuerza de la multitud o para reducir las probabilidades de una represión. Entre las OSC encontramos grupos centrados estrictamente en la autoayuda a escala local, organizaciones benéficas que simplemente intentan ayudar a grupos excluidos de la sociedad, y otros grupos con una agenda más transformadora que trabajan por el cambio político y social: por ejemplo, al actuar directamente, como en el caso del MST, o al representar los intereses de sus miembros, como en el caso de los sindicatos. Otras OSC (como Oxfam) ejercen presión y hacen campaña, realizan investigaciones o actúan como órganos de control de los que están en el poder. En la actualidad, muchos consideran a los movimientos sociales activos una parte fundamental de cualquier democracia real y «una arena donde residen las posibilidades y la esperanza para el cambio».⁷¹ Según Naciones Unidas, una de cada cinco personas participa en algún tipo de OSC.⁷²

El surgimiento de la sociedad civil se ha visto impulsado por factores a largo y a corto plazo. A la larga, la difusión de la alfabetización, de la democracia y del concepto de derechos han dado lugar a un aumento de la ciudadanía activa. Las OSC, que funcionan más allá del ámbito individual o doméstico aunque bajo el Estado, pueden jugar un papel a la hora de complementar vínculos más tradicionales de clan, casta o religión que se han visto debilitados con la llegada de la modernidad. A largo plazo, unirse a OSC ayuda a los ciudadanos a reconstruir la base de confianza y cooperación de la que dependen todas las sociedades.⁷³ Sin embargo, no hay que olvidar que algunos grupos de ciudadanos buscan reforzar la discriminación, el miedo y la desconfianza. Algunos los denominan «sociedad incivil» y en ocasiones sus actividades pueden derivar en violencia, como en el caso de los pogromos religiosos o racistas o las organizaciones paramilitares.

SOCIEDAD CIVIL Y CAMBIO

Muchas OSC se ven a sí mismas como «agentes del cambio». A menudo su trabajo es meticuloso y prácticamente invisible: ayudan a los pobres a organizarse para exigir sus derechos, presionan a las autoridades con el objetivo de que hagan mejoras para las comunidades de base –como, por ejemplo, alumbrado público, carreteras asfaltadas, escuelas o clínicas–, o prestan esos servicios ellas mismas junto con programas públicos de educación sobre temas que van del lavado de las manos a los derechos de los trabajadores. No obstante, en los últimos años el papel más destacado de la sociedad civil –al menos así lo reflejan los medios de comunicación globales– ha sido ayudar a que Gobiernos elegidos ocupen el poder en lugar de regímenes autoritarios. Desde la década de los 80, sucesivas oleadas de protestas de la sociedad civil han contribuido al derrocamiento de Gobiernos militares en América Latina, a la caída de regímenes comunistas y autoritarios en Europa del Este y Asia central, al derrocamiento de dictadores en Filipinas e Indonesia, y al final del *apartheid* en Sudáfrica.

Según Freedom House, una fundación financiada por el Gobierno estadounidense, la resistencia cívica ha sido un factor clave a la hora de impulsar 50 de 67 transiciones de regímenes represivos o

dictatoriales a regímenes relativamente «libres» en los últimos 33 años. La mayoría de estos países lograron llevar a cabo una transición duradera y pasar de regímenes dictatoriales a Gobiernos elegidos.⁷⁴ Algunas de las tácticas utilizadas fueron los boicoteos, las protestas masivas, los bloqueos, las huelgas y la desobediencia civil. Mientras que muchas otras formas de presión contribuyeron a las transiciones políticas (participación de la oposición o del Ejército, intervención extranjera, etc.), la presencia de coaliciones cívicas no violentas, fuertes y cohesionadas ha demostrado ser vital.

Un ejemplo de ello es la Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia (GYLA por sus siglas en inglés), una red fundada en 1992 y que forman unos 1.000 abogados. GYLA ofrece asesoramiento legal gratuito a la gente pobre, pero también se centra en las malas prácticas del Gobierno. Como miembro fundador del movimiento conocido como «Kamra» (Basta), jugó un papel crucial a la hora de hacer estallar las protestas que derrocaron el régimen del presidente Edvard Shevardnadze en 2003 al ganar un juicio contra el Gobierno por irregularidades electorales basado en pruebas que proporcionaron sus 200 observadores electorales.

Comparado con el zumbido constante de la maquinaria del Estado, la actividad de la sociedad civil sufre muchos altibajos: entra en sus propios momentos de protesta y crisis, y a menudo decae tras una victoria, como puede ser un cambio en la legislación o la elección de un Gobierno más progresista que rápidamente recluta a líderes clave de la sociedad civil. En esas circunstancias, a muchas OSC les resulta difícil pasar de una estrategia de oposición a otra de compromiso. Otras OSC, en especial aquellas patrocinadas por instituciones religiosas, sobreviven a casi todos los Gobiernos, aunque incluso ellas experimentan ciclos de activismo y silencio.

Menos dramática que la protesta masiva, pero igual de importante, la sociedad civil puede hacer una demostración de amplio apoyo público a favor de cambios de política para, de ese modo, facilitar que los líderes políticos actúen y resistan la presión que ejercen aquellos que preferirían mantener el statu quo. A finales de los 90, por ejemplo, el Movimiento de Mujeres María Elena Cuadra, en Nicaragua, recogió 50.000 firmas para exigir mejores condiciones laborales en las zonas francas industriales del país, lo que provocó

que el ministro de Trabajo hiciera cumplir la ley y convenció a los propietarios de las fábricas para que adoptaran un código de conducta voluntario.

La sociedad civil también desempeña un papel importante, si bien menos visible, en sistemas políticos más cerrados, como los Estados de un solo partido. Un estudio realizado en Vietnam puso de manifiesto un círculo virtuoso de inversión estatal y de las ONG en formación y educación, mejora de las comunicaciones (por ejemplo: la mejora de una carretera con la financiación del Banco Mundial facilitó el contacto entre pueblos y las autoridades de la región) y presión desde el Gobierno central para que las autoridades locales fomentasen la participación popular en esfuerzos para reducir la pobreza. Por consiguiente, tanto los vecinos de los pueblos como las autoridades locales ganaron confianza y empezaron a intercambiar ideas y opiniones más abiertamente. En especial las mujeres se hicieron oír mucho más después de recibir formación en métodos agrícolas y de salir con más regularidad del pueblo.⁷⁵

Buena parte del impacto a largo plazo de las OSC se basa en desarrollar lentamente las habilidades y capacidades de las personas, al tiempo que se promueven cambios en actitudes y creencias. En Serbia, por ejemplo, una red de grupos intenta aumentar la capacidad de negociación y de ejercer presión de la población gitana, la comunidad más pobre de Europa, en parte asegurándose de que más mujeres y jóvenes se unan y asuman puestos de liderazgo.

La base de la sociedad civil está formada por grupos preocupados principalmente por el bienestar de sus conciudadanos, como la Organización de Asistencia General y Voluntariado (GAVO por sus siglas en inglés). Esta organización fue fundada en 1992 por una docena de hombres jóvenes procedentes de diferentes subclanes de Berbera, su ciudad natal en la árida región del Cuerno de África conocida como Somalilandia. La guerra civil había destrozado su niñez y esperaban que por medio del voluntariado pudieran empezar a ocuparse de algunos de los problemas sociales urgentes de la ciudad.

Siguiendo el consejo de su maestro coránico de ayudar a los menos favorecidos de entre sus conciudadanos, empezaron con los pacientes del hospital psiquiátrico local traumatizados por la guerra: les cortaban el pelo y las uñas, los viernes los llevaban a una meseta

donde no hacía tanto calor y les lavaban la ropa. Mucha gente que relacionaba enfermedad mental y brujería los rechazó y el hospital no recibió financiación gubernamental ni privada. Los voluntarios de GAVO usaron el teatro popular para educar a la comunidad y traspasaron los límites de la familia y del clan para recaudar dinero al tiempo que rompían tabúes sociales.

En un plazo de cuatro años, GAVO había conseguido abrir un ambulatorio, había ayudado a desmitificar la enfermedad mental y había recogido donativos constantes de manos de comerciantes locales y autoridades municipales. Después, conscientes de su limitado alcance, empezaron a presionar para provocar cambios en la política estatal en relación con los derechos de los niños.

Paradójicamente, los financiadores consideran a menudo que las organizaciones como GAVO son poco relevantes para el desarrollo. Muchas son locales, por lo general «tradicionales» más que «progresistas», y están lejos de los grandes retos a escala nacional. Con todo, esos grupos ofrecen oportunidades a las comunidades y a los ciudadanos de a pie para debatir y actuar con respecto a algunas de las dificultades a las que se enfrentan. Aunque pequeños, pueden ser decisivos para el desarrollo de una cultura democrática y de las habilidades necesarias para hacer frente a los retos nacionales. Ésa es precisamente la trayectoria que siguió GAVO: de la beneficencia al apoyo participativo pasando por la prestación de servicios y el acercamiento a la comunidad.

La sociedad civil a menudo es más activa en los cada vez más numerosos barrios de chabolas y barrios periféricos de las ciudades. Con un mejor acceso a la educación y con intercambios de opiniones y de información en cada esquina, los habitantes de las ciudades tienen más probabilidades de participar en OSC. Las ciudades son lugares muy activos desde el punto de vista político, repletos de movimientos sociales que exigen viviendas, escuelas, clínicas o sistemas decentes de suministro de agua y saneamiento. Abundan las protestas y los conflictos: entre trabajadores y empresarios o entre proveedores de servicios y usuarios.

ALIANZAS Y PARTICIPACIÓN

En la práctica, la sociedad civil es un complejo ecosistema político y social formado, entre otros, por movimientos sociales de base, organizaciones establecidas, como iglesias y sindicatos, y ONG integradas por más activistas de clase media. Las alianzas entre organizaciones tan dispares son tan fructíferas como tensas, con luchas internas por el control y frecuentes acusaciones de cooptación o de ONG «que hablan en nombre de» (y que reclaman fondos para) grupos que no representan.

Una fuente regular de tensión tiene que ver con si es necesario seguir la táctica de la confrontación «desde fuera», como, por ejemplo, las protestas callejeras masivas, o del compromiso «desde dentro», menos visible, como el *lobbying*. Una estrategia «desde fuera» basada en la movilización masiva requiere a menudo mensajes potentes e invariables, aunque éstos pueden alienar a funcionarios y líderes políticos, así como limitar el acceso de los iniciados a los responsables de la toma de decisiones. A la inversa, una estrategia «desde dentro» enturbia las aguas con compromisos, lo que debilita la movilización y suscita miedo a la traición y a la cooptación. Con todo, ambas son necesarias y una estrategia conjunta «desde dentro y desde fuera» puede resultar sumamente efectiva.

Las OSC no son inmunes a las grandes desigualdades que hay en la sociedad. Los hombres a menudo dominan, como también lo hacen los poderosos basándose en el origen étnico o la casta. Con frecuencia, las OSC de grupos hasta ahora marginados han surgido como grupos escindidos de otras OSC al servicio de la población general, cuando mujeres, indígenas o personas seropositivas veían como sus preocupaciones específicas se evaporaban continuamente de las agendas de las organizaciones mixtas.

La participación activa tiene ventajas intrínsecas porque crea vínculos estrechos de pertenencia y de propósito común. Como una mujer dijo a los investigadores en Pakistán: «Antes de que se formara la organización, no sabíamos nada; éramos completamente ignorantes. La organización nos ha infundido un nuevo carácter».⁷⁶ La participación puede crear un sentido de confianza en sí mismo y de implicación, lo que permite que las personas y los grupos excluidos cuestionen su confinamiento al margen de la sociedad.

Sin embargo, la participación tiene un coste. El activismo de las OSC puede conllevar agotadoras rondas de reuniones, duro trabajo voluntario y confrontaciones con autoridades obstinadas u ofensivas. Las personas pueden abandonar compromisos y creencias, ya sean éstos políticos, religiosos o, simplemente, un sentido del deber. En América Latina, las mujeres activistas hablan del agotamiento que les produce su «triple jornada» de trabajo remunerado, llevar una casa y, después, dedicar el tiempo que les queda al trabajo comunitario.

Por otra parte, la participación en organizaciones de la sociedad civil conlleva riesgos de represión o de cosas peores. En todo el mundo en desarrollo, las activistas que cuestionan las estructuras de poder existentes se enfrentan a ser atacadas por la policía, por matones a sueldo y paramilitares..., o por maridos y padres furiosos. En muchos países, es posible que las mujeres activistas tengan que enfrentarse a una reacción violenta en casa, ya que su activismo les lleva a poner en entredicho desigualdades tradicionales o, sencillamente, se traduce en que no pueden sentarse a la mesa para cenar a la hora prevista.

Más allá de los beneficios (y costes) personales de la participación, una sociedad civil fuerte obliga a los partidos políticos a competir por el apoyo del público y a ofrecer avances sociales, antes que cooptación. En Ghana, el liderazgo político, los medios de comunicación independientes y una potente red de organizaciones de la sociedad civil han ayudado a desarrollar una política de grupos de interés, entre los que se encuentran la juventud urbana, los productores de cacao, las élites de las autoridades autóctonas, las élites profesionales y empresariales, y los trabajadores sindicados. El cambio a un Estado más estable se puso de manifiesto cuando el partido en el poder perdió las elecciones presidenciales de 2000, a lo que siguió una transición ordenada. El partido en el Gobierno retuvo el poder en 2004, pero las elecciones estuvieron muy reñidas. Las mejoras constantes en la alfabetización, en el acceso a la información y en los niveles de organización social pueden ayudar a otros países a hacer lo mismo.

La sociedad civil puede desempeñar un papel crucial a la hora de «mantener las manifestaciones en democracia».⁷⁷ Hasta los sistemas electorales más limpios y transparentes se pueden ver debilitados por

instituciones no democráticas: *lobbiys* empresariales, redes políticas clientelistas y otras instituciones por el estilo. Para esas prácticas, la luz del sol es el mejor antiséptico, en forma de escrutinio y activismo de la sociedad civil. En los últimos años, las organizaciones de la sociedad civil han intentado asegurarse de que los gastos del Gobierno traten de poner fin a la desigualdad y a la pobreza. Ese trabajo de «control presupuestario» implica hacer un análisis minucioso de lo que se ha prometido y de lo que se ha ofrecido, así como ejercer presión para influir en el modo en que se distribuyen los presupuestos. En Israel, el Centro Adva, una ONG fundada por activistas procedentes de diferentes movimientos sociales que trabajan por la igualdad de derechos para los judíos mizrahi, las mujeres y los ciudadanos árabes, utiliza una combinación de análisis, *lobby* parlamentario, educación popular y campañas en los medios de comunicación.

En Guatemala, el Observatorio del Gasto Social se fundó en 2004 para desafiar el secretismo existente en torno al proceso presupuestario y publica análisis trimestrales de los gastos del Gobierno. El trabajo del Observatorio ha puesto de relieve la falta de inversión entre la mayoría indígena y empobrecida del país. En Sudáfrica y en otros lugares, proyectos de «integración de la perspectiva de género en el control presupuestario» ponen de relieve el impacto que tienen las decisiones presupuestarias en las mujeres, mientras que programas de control como los que existen en Uganda han identificado y hecho públicos episodios de corrupción.

La rápida difusión de tecnología de la comunicación barata ha permitido a las OSC «hacerse globales». Un buen ejemplo de ello es Vía Campesina, que une a movimientos campesinos y «sin tierra» de todo el mundo.⁷⁸ Otro es Social Watch, una ONG internacional de vigilancia integrada por grupos de ciudadanos nacionales de 50 países. Social Watch, con sede en Uruguay, controla el avance de los compromisos internacionales de los gobiernos en relación con la igualdad y la erradicación de la pobreza.⁷⁹ Otros grupos se relacionan a través del Foro Social Mundial, un acontecimiento que se celebra con regularidad y que con motivo de su cuarta convocatoria en Mumbai en 2005 reunió a más de 130.000 activistas de la sociedad civil procedentes de todo el mundo.

En los últimos años, las alianzas norte-sur de OSC han logrado que determinadas cuestiones pasen a ser prioritarias en las agendas del G8, el Banco Mundial y la OMC. Iniciativas que marcan un hito, como el Tribunal Penal Internacional y el Tratado Internacional sobre Minas Antipersona, fueron la punta de lanza de esfuerzos conjuntos de ONG y ciudadanos preocupados, mientras que campañas ininterrumpidas han intentado que las empresas transnacionales demuestren más respeto por los derechos de los trabajadores, así como reducir el daño que estas empresas ocasionan a las comunidades y a los entornos locales. En los próximos años, campañas internacionales de este tipo serán cruciales a la hora de presionar a los gobiernos para que se comprometan y mantengan los compromisos necesarios para reducir las emisiones de carbono, así como para cubrir los costes cada vez mayores de la adaptación de los países pobres al cambio climático. Tal como ha mostrado también el trabajo «Prisioneros de conciencia» de Amnistía Internacional, los activistas del norte se pueden convertir en valiosos aliados para los activistas del sur, que se enfrentan a la represión y a la tortura por parte de las autoridades.

Algunos ven la gran atención que centran las OSC con preocupación, como una reificación que quita importancia a la contribución mucho más significativa desde el punto de vista histórico de sindicatos y partidos políticos. Los Gobiernos occidentales y los filántropos privados han invertido mucho dinero en las OSC, especialmente en el tipo de organizaciones que reconocen: urbanas, dirigidas por la clase media y modernas, como las asociaciones crediticias, los grupos de mujeres, los colegios de abogados, las asociaciones empresariales o las ONG de desarrollo local. En ocasiones, han socorrido a OSC que no son más que vehículos para que gente relativamente educada acceda a fondos cuando escasean otros trabajos. Con ello, han ignorado a grupos familiares, étnicos, religiosos o basados en la edad, aunque éstos a menudo implican un profundo arraigo entre muchas más personas, en especial en las comunidades más pobres.

Sin embargo, que los financiadores te ignoren puede que no sea tan malo. Algunos gobiernos donantes utilizan deliberadamente la financiación para calmar a los movimientos sociales radicales que amenazan intereses creados. Otros donantes minan el potencial de

las OSC convirtiéndolas en administradoras, más que en un fastidio. Según dos autoridades en este tema, «los programas de fortalecimiento de la sociedad civil donante, con sus proyectos, soluciones técnicas e indicadores de éxito, corren el riesgo de inhibir y, en última instancia, de destruir el objetivo más importante de la sociedad civil, a saber: la libertad para imaginar que el mundo podría ser diferente».⁸⁰

La participación activa contrasta claramente con la idea de que las personas deberían expresarse simplemente a través de lo que consumen («Compro, luego existo») o de cómo votan, así como con una visión más tecnocrática de los ciudadanos como consumidores pasivos de servicios estatales proporcionados por administradores sensatos y cualificados.

En su versión más depurada, una sociedad civil activa y progresista puede ser profundamente transformadora y mejorar las vidas de los participantes y de la sociedad en conjunto, así como otorgar poder a los pobres para que exijan cambios y para que sus gobernantes puedan ser responsabilizados. Con el tiempo, la ciudadanía activa puede hacer que los Estados sean más eficaces. Cuando los Estados están ausentes, las organizaciones de la sociedad civil pueden llenar el hueco para que al menos algunos de los servicios sigan funcionando. No obstante, las OSC no son una vía mágica hacia el desarrollo, ni son un sustituto de Estados responsables y eficaces, capaces de mejorar la vida de las personas de forma tangible y continuada. En la práctica, ambos son necesarios para el desarrollo.

ESTUDIO DE CASO DE CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO CONQUISTAR LOS DERECHOS DE LA MUJER EN MARRUECOS

En 2004, organizaciones de mujeres en Marruecos obtuvieron una importante victoria cuando el Parlamento aprobó por unanimidad un nuevo Código Islámico de la Familia que aumentaba radicalmente los derechos de las mujeres. Las reformas incluyen el derecho a decidir sobre cuestiones legales sin la tutela de un hombre, igual responsabilidad en el hogar y para con los hijos, y necesidad del consentimiento tanto del marido como de la mujer para disolver un matrimonio.

Las activistas trataban de lograr reformas desde principios de los 60, pero en 1992 la Unión de la Acción Femenina (UAF) lanzó una campaña de comunidades de base para cambiar el conjunto de leyes relativas a la familia, conocidas como la *Moudawana*. Reunieron más de un millón de firmas en una petición y consiguieron las primeras enmiendas legislativas al año siguiente. A pesar de que apenas hubo cambios en cuestiones sumamente importantes, como la poligamia y el divorcio, ahora un padre ya no puede obligar a su hija a casarse. Las activistas consideraron estas primeras reformas una victoria decisiva que garantizaba que la *Moudawana* dejara de verse como sagrada e irrevocable.

Los grupos de derechos de las mujeres continuaron movilizándose y optaron por trabajar en el marco del islam, arguyendo que la interpretación conservadora preservada en el derecho de familia se oponía al verdadero espíritu del Corán. La activista Rabéa Naciri recuerda: «Decidimos no separar el marco de los derechos humanos universales del marco religioso. Sostuvimos que el islam no se opone a la igualdad y dignidad de las mujeres y que no debería presentarse como si lo hiciera. La ley islámica es una producción humana e histórica y, por consiguiente, es capaz de evolucionar para satisfacer las necesidades actuales de hombres y mujeres musulmanes».

Un momento clave en la campaña fue la victoria de la oposición socialista en las elecciones de 1997. La oportunidad política para que las voces de las mujeres se escucharan fue todavía mayor cuando el rey liberal Mohamed VI subió al trono en 1999. En un discurso dirigido al Parlamento, el rey dio públicamente su apoyo a la búsqueda de la igualdad por parte de las mujeres.

Aprovechando el momento, las activistas de los derechos de las mujeres se unieron para crear un Plan de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo (PANIFD por sus siglas en francés), que incluía los principios clave de la Plataforma de Beijing de Naciones Unidas y que consiguió el refrendo del primer ministro Abderramán Youssoufi.

Los conservadores y los islamistas políticos rápidamente formaron una agrupación opositora, el Grupo Nacional para la Protección de la Familia Marroquí (Organisme national pour la protection de la famille marocaine) y lanzó su propia campaña en las mezquitas y en los medios populares de comunicación. Los conservadores religiosos arguyeron que cualquier revisión de la ley iría en contra del islam, mientras que los islamistas políticos culparon de los intentos de reforma a la influencia occidental. Poco después, el Gobierno retiró su apoyo a PANIFD.

Sin embargo, los grupos de mujeres intensificaron sus esfuerzos, que en 2000 culminaron en una manifestación que hizo salir a decenas de miles de mujeres y hombres a las calles de Rabat. Simultáneamente, en Casablanca se celebró una contramanifestación que reunió a un número similar de oponentes.

Después de las manifestaciones, el rey Mohamed VI pidió a cuarenta mujeres líderes de organizaciones de mujeres y de movimientos políticos y sociales que se reunieran e hicieran recomendaciones. A continuación, el rey creó una comisión real responsable de la reforma de la *Moudawana* formada por científicos religiosos, abogados, sociólogos y doctores. Es significativo que tres miembros de la comisión fueran mujeres con profesiones muy respetadas. Las directrices del rey eran que sus propuestas debían ser coherentes con los principios fundamentales y con el espíritu del islam, seguir las tradiciones legales islámicas siempre y cuando ello fuera en favor de la familia y la armonía, y cumplir con las obligaciones de Marruecos en relación con los derechos humanos internacionales.

Tras dos años de dilaciones, en 2004 la comisión mantuvo sesiones abiertas durante nueve meses: se reunieron para analizar la antigua *Moudawana* y para debatir propuestas

presentadas por diferentes circunscripciones y, por último, para preparar las recomendaciones para el rey. Durante todo ese tiempo, la campaña de PANIFD continuaba presionando a la comisión y tratando de llegar al público. Las activistas emplearon casos reales de mujeres que habían experimentado la violencia doméstica, el repudio, o un matrimonio a edad temprana según las antiguas leyes, y preguntaban a los hombres si querían que sus hijas estuvieran a salvo de ese tipo de injusticias.

El 3 de febrero de 2004, la legislación para la reforma de la *Moudawana*, el nuevo Código de Familia, fue aprobada por unanimidad en el Parlamento. Las mujeres consiguieron una importante autonomía jurídica y se les concedió más igualdad en los ámbitos de divorcio, custodia legal, matrimonio y relaciones familiares. La reinterpretación de la *Moudawana* puso en duda modos de pensar dominantes con respecto a los derechos de las mujeres y sus relaciones en el seno de la familia.

En la campaña para la reforma de la *Moudawana*, las activistas emplearon una astuta estrategia «desde dentro y desde fuera» y combinaron las manifestaciones masivas y las campañas de concienciación pública con el *lobby* de la comisión. La campaña no sólo contribuyó a una mejora de la calidad de vida en el hogar de las mujeres marroquíes, sino que también allanó el terreno para otras reformas progresistas.

Fuente: Pittman, A. y Naciri, R. (2007). *Cultural Adaptations: The Moroccan Women's Campaign to Change the Moudawana*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo, disponible en: www.ids.ac.uk/ids/Part/proj/pnp.html

TENGO, LUEGO EXISTO

Para millones de indios, el Ganges es un río sagrado, pero para la gente del barrio bajo de Sanjay Nagar a orillas del río, en la ciudad de peregrinaje de Allahabad, el río significa la amenaza anual de desalojo, ya que sus chozas se derriban para dejar paso a los celebrantes que vienen a bañarse. Las paredes de las chozas son de lodo y los tejados de plástico se sujetan con cuerdas. El camino de barro está cubierto de sandalias viejas y los cerdos hozan entre montones de basura. El aire apesta. Con todo, Sanjay Nagar al menos proporciona refugio, y el miedo al desalojo es un sentimiento persistente de inseguridad en los corazones de los residentes. «Cuando nos desalojan», dice uno de ellos, «tenemos que escondernos, dormir al aire libre y después regresar, pero nunca sabemos si podremos reconstruir». En la actualidad, existen planes de «embellecimiento» de la zona y puede que esta vez el desalojo sea definitivo.

Uno de los aspectos más desesperantes de vivir en la pobreza es no tener el derecho garantizado a una casa o a un terreno propios, algo que a menudo se da por sentado en el norte. En India, Ghana, Camboya y Bolivia más del 50 por ciento de los residentes urbanos viven en asentamientos no oficiales, y Naciones Unidas prevé que el número de personas que viven en zonas urbanas sin derechos garantizados de propiedad sea de 1.500 millones para 2020.⁸¹ Según el Centro sobre el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos, más de 6,7 millones de personas en todo el mundo fueron desalojadas de sus hogares entre 2001 y 2002, la mayoría en zonas urbanas.⁸²

El desalojo lo ordenan los terratenientes poderosos o las autoridades y a menudo es muy violento. En Zimbabue, se calcula que la Operation Murambatsvina, cuyo significado literal es «sacar la basura», obligó en 2005 a 700.000 residentes urbanos a dejar sus casas en la capital, Harare, algo que afectó a 2,4 millones de personas en total. *Bulldozers* y brigadas de demolición dirigidas por la milicia de la juventud demolió autoconstrucciones, mientras que los vendedores ambulantes y otros que trabajaban en la economía sumergida fueron arrestados y sus negocios destruidos.⁸³

DERECHOS DE PROPIEDAD Y DESARROLLO

El concepto de un «derecho» a la propiedad es controvertido. Los derechos de propiedad no se incluyen en los tratados de derechos humanos, pero ese derecho se reconoce en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: «Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad».

Puede que los derechos de propiedad se vean más bien como un medio para lograr un fin: una forma de reducir la vulnerabilidad de los pobres. Los ricos cuentan con otros medios para defender su propiedad, tal como sugieren el alambre de cuchillas y las señales que advierten de una «respuesta armada» fuera de las residencias de Sudáfrica, pero los pobres necesitan protección legal contra el expolio. La falta de derechos de propiedad puede obstaculizar los esfuerzos para abordar la desigualdad y la exclusión.

Muchos economistas sostienen que la garantía del derecho de propiedad es la clave para un mayor desarrollo, ya que promueve la inversión en tierras o en construcción. No obstante, el vínculo entre derechos de propiedad y crecimiento es débil⁸⁴ y la historia está repleta de contraejemplos: recientemente, China ha experimentado satisfactoriamente con una mezcla compleja de patrones de propiedad privada, pública e híbrida, a menudo con derechos de propiedad no demasiado claros. Además, la expropiación hecha a algunos terratenientes (lo que ha supuesto la violación de ciertos derechos de propiedad existentes) en muchos casos ha resultado beneficiosa para el desarrollo económico. Por ejemplo, en virtud de unas reformas

agrarias rápidas y de gran alcance en Corea del Sur y Taiwán que empezaron en 1949, el Estado adquirió a precios por debajo del precio de mercado toda la tierra agrícola cuyo valor superase un determinado nivel (muy bajo) y la vendió a arrendatarios a un precio artificialmente reducido. En cualquier caso, estos traspasos forzados no concordaban con derechos de propiedad bien definidos, pero crearon el marco para una mayor expansión de la economía.⁸⁵

Recientemente, el economista peruano Hernando de Soto se ha convertido en una especie de celebridad por su seductor argumento de que los derechos de propiedad son una vía de escape de la pobreza, ya que permiten a la gente pobre «insuflar vida a activos improductivos» usando sus casas o sus tierras como garantía para obtener créditos y poner en marcha negocios. De Soto incluso pone cifras más bien dudosas a esos activos al hacer una extrapolación a partir de estudios realizados en cinco grandes ciudades y llega a una sorprendente estimación a tanto alzado de 9,3 trillones de dólares en «capital improductivo» propiedad de los pobres: una cifra equivalente al valor combinado de los 20 mercados de valores más grandes del mundo.⁸⁶

Políticos de todos los colores han recibido con entusiasmo las ideas de De Soto. Un documento de 2005 sobre la política de vivienda del Gobierno sudafricano, *Breaking New Ground*, lamenta que 1,6 millones de las nuevas casas financiadas por el Estado desde 1994 no se hayan convertido en «activos valiosos» para la gente pobre, y hace hincapié en la necesidad de mejorar el acceso a los títulos de propiedad para que los pobres puedan participar en los mercados de propiedad residencial.⁸⁷

De lo que muchos de los seguidores de De Soto no se dan cuenta es de su insistencia en que los sistemas eficaces de derechos de propiedad surgen de un derecho consuetudinario o de otros sistemas inicialmente no legales, como los desarrollados por ocupantes ilegales y colonos. Sus acólitos más entusiastas con demasiada frecuencia ignoran las formas sutiles y complejas de utilización del suelo, así como derechos de propiedad implícitos que ya se hacen valer entre la gente pobre, e imponen regímenes legalistas «estandarizados».

En Papúa Nueva Guinea más del 97 por ciento de la tierra está bajo un título consuetudinario tradicional de ese tipo, y existe interés, también por parte del Gobierno australiano y del Banco Mundial,

en reformar los sistemas de propiedad de la tierra bajo la premisa de que el título consuetudinario representa un impedimento para el desarrollo. No obstante, investigaciones de la Universidad Nacional de Australia muestran que en las últimas décadas la producción agrícola en Papúa Nueva Guinea –tanto los alimentos comercializados en el ámbito doméstico como los cultivos de exportación– ha aumentado a un ritmo constante bajo tenencias consuetudinarias, mientras que casi siempre ha disminuido bajo títulos registrados. Los títulos individuales de propiedad de la tierra no han ayudado a los productores con los problemas y las dificultades a los que han tenido que hacer frente (por ejemplo: precios del mercado mundial a la baja, incapacidad para cambiar de un producto a consecuencia de cambios experimentados en el mercado, infraestructura de transportes deficiente y problemas de seguridad), en tanto que los pequeños agricultores bajo sistemas de tenencia consuetudinaria han podido adaptarse más rápidamente a circunstancias y restricciones cambiantes.⁸⁸

Sin embargo, las leyes consuetudinarias no se desarrollaron en un vacío político o social. A menudo reflejan los intereses de los grupos más poderosos de la sociedad y las determinan muchas de las mismas estructuras que generan pobreza y exclusión, por lo general a expensas de las mujeres, los grupos étnicos marginados y las comunidades y castas más pobres.

Además, la afirmación de que distribuir títulos oficiales de propiedad de la tierra abrirá las puertas al crédito ha demostrado ser falsa. A los bancos comerciales no les gusta prestar dinero a los pobres y estos últimos a menudo son reacios a arriesgarse a poner sus valiosísimos nuevos títulos como garantía. Estudios comparativos recientes en barrios bajos de Buenos Aires y Lima, la ciudad de De Soto, compararon familias con y sin títulos de propiedad de sus viviendas y descubrieron que las familias que poseían tierras no tenían un mejor acceso al crédito.⁸⁹ Un estudio de una comunidad en Kenia occidental siete años después de que se entregaran títulos de propiedad de la tierra descubrió que sólo un 3 por ciento de los 896 títulos se habían utilizado para garantizar préstamos.

Distribuir títulos de propiedad de la tierra que se puedan comprar y vender puede disuadir a quienes robarían la tierra a punta de pistola y dar opciones a la gente pobre, pero también puede conducir

a una mayor desigualdad, puesto que los grandes terratenientes o granjeros compran su parte a sus vecinos más pobres. En México, la sustitución de tierras de propiedad colectiva por terrenos individuales en la década de los 90 llevó a un rápido proceso de concentración de tierras.⁹⁰ De modo similar, el desmantelamiento de regímenes basados en la propiedad común sirve a menudo de vehículo legal para echar a las personas con el objetivo de ganar acceso a madera, minas o a otros recursos, tal como sucedió en Laos.

El enfoque simplista de privatizar y distribuir a las personas títulos de propiedad de la tierra es claramente inadecuado, aunque a menudo lo financian donantes y encaja en las ambiciones electorales de políticos populistas. Un Estado eficaz debe garantizar que los derechos de propiedad estén asegurados, sean equitativos y reconozcan múltiples reivindicaciones; por ejemplo, para que tanto maridos como mujeres disfruten de igualdad de derechos por medio de títulos de propiedad conjuntos. Por consiguiente, la propiedad se debería registrar en el ámbito individual, familiar o comunitario. Debido a la presión de los habitantes organizados de los barrios bajos, cada vez más los gobiernos municipales reconocen la necesidad de consolidar los derechos de propiedad como un medio de formalizar la economía urbana y de garantizar un mejor suministro de agua y saneamiento. En algunas ciudades, las asociaciones vecinales y las federaciones de residentes urbanos pobres están jugando un papel muy importante al controlar el espacio urbano y negociar su derecho a ocuparlo.⁹¹

REFORMA AGRARIA

«¡Tierra y libertad!» era el grito de guerra de Emiliano Zapata que inspiró al campesinado de México a levantarse en la revolución mexicana de 1910-1917. Y las reformas resultantes ayudan a explicar la relativa prosperidad de México en las décadas que siguieron. La reforma agraria fue un rasgo fundamental de las revoluciones en China, Rusia, Cuba y Vietnam, y el primer paso en el camino de la transformación económica en algunas economías emergentes de Asia oriental. Especialmente en sociedades predominantemente campesinas, la reforma agraria puede transformar las relaciones de poder e ir a la raíz de la desigualdad social y económica.

DE LA POBREZA AL PODER

TABLA 2.1: GRANDES REFORMAS AGRARIAS DEL SIGLO XX

País (en orden descendente según número de beneficiarios)	Años de reformas	Porcentaje de hogares agrícolas beneficiados (%)	Porcentaje de tierras redistribuidas respecto del suelo agrícola total (%)
China	1949-56	c. 90	80
Corea del Sur	1945, 1950	75-77	65
Cuba	1959-65	60	60
Etiopía	1975, 1979	57	76
Irak	1958, 1971	56	60
México	1915, 1934, 1940, 1971	c. 55	42
Túnez	1956 1957, 1958, 1964	49	57
Irán	1962, 1967, 1989	45	34
Perú	1969, 1970	40	38
Argelia	1962, 1971	37	50
Yemen, Sur	1969, 1970	25	47
Nicaragua	1979, 1984, 1986	23	28
Sri Lanka	1972, 1973	23	12
El Salvador	1980	23	22
Siria	1958, 1963, 1980	16	10
Egipto	1952, 1961	14	10
Libia	1970-75	12	13
Chile	1967-73	12	13
Filipinas	1972, 1988, 1994	8	10
India	1953-79	4	3
Pakistán	1959, 1972	3	4
Marruecos	1956, 1963, 1973	2	4

Fuente: Riad El-Ghonemy, M. (1999). «The Political Economy of Market-Based Land Reform», documento de consulta 104 de UNRISD. Para más detalles sobre los tipos de posesión de tierras incluidos en los totales por países, véase fuente.

La propiedad sesgada de la tierra es un impulsor central de la desigualdad: las mujeres cultivan entre el 60 y el 80 por ciento de los alimentos producidos en la mayoría de países en desarrollo, pero poseen menos del 2 por ciento de la tierra.⁹² La tierra otorga poder: una investigación en Kerala, India, mostraba que casi la mitad de las mujeres sin propiedades denunciaron ser objeto de violencia física comparado con sólo el 7 por ciento de mujeres con propiedades. Otros estudios han mostrado que, estadísticamente, las mujeres que no poseen tierras también tienen más probabilidades de infectarse con el VIH.⁹³ Para los grupos indígenas como los chiquitanos en Bolivia (véase el estudio de caso de la página 34), el control sobre territorios tradicionales es un rasgo central de su identidad. Redistribuir la tierra también puede potenciar la economía. Los granjeros con la certidumbre de que la tierra es suya tienen más probabilidades de invertir en mejorar la producción y a muchos les resulta más fácil pedir créditos.

Las luchas por la tierra pueden ser especialmente graves después de una catástrofe. Terremotos, sequías o guerras sacan a la gente de su tierra y, tras la catástrofe, las élites y las empresas locales poderosas buscan a menudo hacerse con una tierra cuya propiedad está poco definida. Con frecuencia se despoja a mujeres que han quedado viudas; en ocasiones lo hacen sus propios familiares. Resistir estas presiones y garantizar una distribución justa de la tierra es un papel vital que debe desempeñar el Estado, y otros, después de dificultades de ese tipo.

En los últimos años, el surgimiento de fuertes movimientos indígenas y «sin tierra» en países como Bolivia, Brasil, India y Filipinas ha devuelto la reforma agraria al orden del día después de que desapareciera en la década de los 80, cuando la ortodoxia de desarrollo consideraba intolerablemente intervencionista que el Estado participara en la redistribución.

Los resultados pueden ser espectaculares. En Camboya, de 1998 a 2001 una cooperación sin precedentes entre el Gobierno y la sociedad civil condujo a la primera política nacional de tierras del país, que intentaba conciliar las necesidades de campesinos, ocupantes ilegales y pueblos indígenas y las de los inversores comerciales. Se han distribuido más de un millón de títulos de propiedad de la tierra

y los derechos de propiedad de la tierra de muchas mujeres se han garantizado por primera vez.⁹⁴ En Filipinas, la reforma agraria en suelo público y, en algunos casos, privado empezó a funcionar a mediados de los 90 durante la presidencia de Fidel Ramos, un antiguo general y ministro de Defensa. El análisis de dos profesores de universidad filipinos apunta a una potente combinación de ciudadanía activa y un Estado eficaz: «Un alto grado de presiones sociales desde abajo y un alto grado de iniciativas de reforma estatales independientes desde arriba y, después, el alto grado de interacción entre ambas». En Filipinas se conoce como la «estrategia *bibingka*», que es el nombre de un manjar tradicional: un pastel de arroz que se cocina al fuego tanto por encima como por debajo.

En otros lugares, la reforma agraria ha tenido un comportamiento accidentado. En Zimbabue, las granjas productivas propiedad de los blancos se entregaron como recompensa a partidarios del Gobierno que tenían poca experiencia agrícola, lo cual tuvo efectos devastadores en la producción agraria. En otras partes, la reforma agraria no ha tenido éxito porque no ha garantizado el acceso a servicios esenciales como el crédito, las infraestructuras o los servicios de extensión. En muchos países las reformas agrarias han perdido ímpetu ante una resistencia obstinada y a menudo violenta por parte de las élites locales, una falta de responsabilidad por parte del Estado y las meras complejidades burocráticas y legales que supone hacer respetar los títulos de la propiedad de la tierra y la redistribución en cientos de miles de pequeñas granjas. Hasta en Filipinas han supuesto retos continuos. En ese tipo de situaciones, el ritmo lento de la reforma genera un resentimiento a punto de estallar, que ocasionalmente explota en forma de protestas y ocupaciones de tierras.

Allí donde la reforma agraria ha conseguido transformar economías y sociedades, han sido necesarios Estados independientes y fuertes, capaces de hacer frente a las élites locales. El éxito también requiere organizaciones movilizadas de trabajadores sin tierra o pequeños agricultores capaces de canalizar las demandas y de garantizar que el proceso de reforma satisfaga sus necesidades.

Los donantes y muchos Gobiernos han respondido al reciente resurgimiento del interés por la reforma agraria introduciendo políticas «regidas por el mercado». Éstas buscan evitar la redistribución

forzosa por parte del Estado a favor de enfoques tipo «comprador consintiente, vendedor consintiente», según los cuáles los grandes granjeros aceptan vender su tierra a campesinos y trabajadores sin tierra, un proceso que a menudo cuenta con la intervención del Estado para facilitar la venta —por ejemplo, al avanzar fondos a pequeños granjeros para comprarla—. Las alternativas, la compra forzosa o confiscar tierra sin ningún tipo de compensación, suscitan una oposición violenta por parte de los terratenientes y sus aliados, y ello puede hacer aumentar mucho la oposición a la reforma.

Los enfoques regidos por el mercado han recibido muchas críticas porque no contemplan cuestiones de justicia social: a menudo los beneficiarios no son «los más pobres de entre los pobres», entran en sus nuevas tierras cargados de deudas, y el enfoque con frecuencia reconoce únicamente títulos individuales e ignora otros sistemas de tenencia consuetudinaria a menudo más extendidos. En la práctica, los Gobiernos cuadran el círculo repartiendo tierra pública a bajo coste o gratis.

DERECHOS DE PROPIEDAD DE LAS MUJERES

En los países ricos, los derechos de propiedad fueron uno de los primeros objetivos por los que lucharon las feministas de la primera ola en el siglo XIX y en la actualidad siguen siendo fundamentales para muchas organizaciones de mujeres pobres en todo el mundo.⁹⁵ En muchos países, una combinación de actitudes y creencias, y de discriminación legal tanto en la ley «moderna» como en la «tradicional» impide a las mujeres poseer tierras. Las mujeres rara vez tienen plenos derechos sobre la tierra; en vez de eso, se las obliga a negociar como demandantes secundarios por medio de sus familiares hombres; padres, hermanos, maridos o hijos. Por lo general, las mujeres no pueden heredar el hogar matrimonial cuando muere su marido. La formalización del derecho consuetudinario significa a menudo que un trozo de tierra con múltiples usuarios se convierte en propiedad de un único propietario, normalmente un hombre. Por ejemplo: en 1988 el Tribunal de Apelación de Kenia falló que los intereses de una esposa según el derecho consuetudinario dejaban de existir una vez que su marido se convertía en el propietario oficialmente registrado.⁹⁶ Con frecuencia, la desagradable opción para

muchas mujeres es, o bien ser un ciudadano de segunda según el derecho consuetudinario, o bien ser completamente invisible bajo los sistemas oficiales.

El impacto de la denegación de derechos de propiedad afecta a todas las mujeres. Ganarse la vida depende de si se dispone de un lugar para vivir y —dependiendo de lo que uno haga para sobrevivir— de si se tiene tierra para labrar, una habitación desde donde llevar un negocio, dinero para pagar el material y el equipamiento, y a alguien para que cuide de los hijos. Pero sin derechos legales de propiedad, independientemente del estado civil, la mayoría de las mujeres que viven en la pobreza en países en desarrollo dependen de sus relaciones con los hombres para obtener esas cosas. De ahí que sus vidas sean precarias. Si la relación se deteriora o si el hombre se pone enfermo y muere, ¿cómo van a sobrevivir ellas y sus hijos?

Las más afectadas son mujeres que se encargan del hogar, cuyo número crece debido a una combinación de viudedad (a causa de conflictos o del sida) y de ruptura familiar. El caso de la señora Chilala, una viuda zambiana de 78 años, ilustra la difícil situación por la que pasa este número creciente de viudas. Cuando su marido murió en 1990, su cuñado empezó a enterrar cadáveres en su propiedad para ahuyentarla de la zona y, de ese modo, quedarse con su tierra.⁹⁷

Es probable que los conflictos por la tierra se intensifiquen en las próximas décadas. En las ciudades, el auge demográfico obligará a los más pobres y marginados a trasladarse a lugares todavía más inseguros y precarios, lo que hará más grande el abismo que separa a los que tienen casa de los sin techo. En el campo, es probable que el cambio climático y la degradación medioambiental reduzcan la cantidad de tierra fértil disponible, mientras que la llegada de los biocombustibles y de otros nuevos cultivos hará aumentar el precio de las tierras y obligará a la gente pobre a salir de sus granjas. Es poco probable que los movimientos de campesinos, de trabajadores sin tierra y de pueblos indígenas, cada vez más enérgicos, se echen para atrás en sus reivindicaciones. La manera en la que los Estados y los movimientos ciudadanos se enfrenten a la olla a presión del conflicto por la tierra jugará un papel importante en el desarrollo futuro de buena parte de los países más pobres del mundo.

VOTO, LUEGO EXISTO

Ya sea en Florida, Lagos o Nairobi, las elecciones pueden ser acontecimientos caóticos. En el transcurso de una jornada, un único acto común une a los ciudadanos de un país, lo cual da rienda suelta a esperanzas y temores, a la unidad y la división, al juego limpio y al sucio. Unas elecciones robadas o fraudulentas pueden desencadenar inestabilidad y violencia. Aunque, visto desde cierta distancia, quizás el aspecto más asombroso de la difusión de las elecciones es que, aunque con fallos, se lleguen a celebrar.

Los gobiernos elegidos por sufragio universal tal vez hayan sido la innovación política más destacada del siglo XX. En 1900, Nueva Zelanda era el único país con un Gobierno elegido por todos sus ciudadanos adultos. Para finales de siglo, a pesar de una serie de duros reveses (por ejemplo: el fascismo y el comunismo, y las subsiguientes olas de golpes militares contra gobiernos elegidos), aparentemente funcionaban 120 democracias electorales (de un total de 192 países existentes), de las cuales se creía que unas 85 eran democracias «plenas», en el sentido de que respetaban el imperio de la ley y los derechos civiles y políticos.⁹⁸

El ritmo de democratización se ha acelerado en las últimas décadas. Después de llegar a Portugal en 1974, la democracia se extendió primero a Grecia y España, y posteriormente a América Latina, donde entre 1979 y 1985 Gobiernos civiles elegidos sustituyeron a gobernantes militares en nueve países. A mediados de la década de los 80

y principios de los 90, la democratización llegó a Filipinas, Corea del Sur, Taiwán, Bangladesh y Nepal. La caída del muro de Berlín en 1989 y el derrumbe de la Unión Soviética en 1991 dieron lugar a elecciones competitivas en la mayor parte del antiguo bloque soviético, mientras que Benin y Sudáfrica abrieron las puertas a otra ola de cambio de regímenes en África en 1990. Hoy más de dos tercios de africanos viven en países con sistemas electorales democráticos y pluripartidistas, y fueron los Gobiernos africanos los que en 2005 tomaron la iniciativa para oponerse a un golpe antidemocrático en Togo.⁹⁹

Sin embargo, mucho de lo que pasa por democracia es un pálido reflejo del origen etimológico del término: «gobierno del pueblo». En muchos países, la democracia existe como una fina capa de conceptos occidentales, un conjunto de instituciones oficiales que no se traduce en una práctica o cultura democrática real sobre el terreno. Unas elecciones pluripartidistas pueden ser una cortina de humo que impide ver un poder ejecutivo autoritario, limitaciones en la libertad de prensa y abusos en materia de derechos humanos que despojan a la democracia de su significado.

Estas llamadas «democracias de exclusión» son sumamente impopulares: de las 50.000 personas encuestadas en todo el mundo en 1999 solo un 10 por ciento pensaba que sus Gobiernos «respondían a la voluntad del pueblo». ¹⁰⁰ La humillación de la exclusión política la resumió de manera memorable un pequeño agricultor de Baluchistán, en Pakistán, que dijo a los investigadores: «Durante las elecciones, [los políticos] nos visitan individualmente para asegurarse el mayor número de votos, pero después nos evitan como si oliéramos mal. Primero nos abrazan y después nuestro sudor y nuestra mugre les repugnan». ¹⁰¹

Pero los pobres insisten en apoyar a Gobiernos elegidos frente a otras alternativas, lo que nos remite al aforismo de Winston Churchill: «La democracia es la peor forma de gobierno... si se excluyen todas las demás».

DEMOCRACIA Y DESARROLLO

La democracia es deseable en sí misma. Según una encuesta internacional realizada en 2005, ocho de cada diez ciudadanos, en una

muestra representativa de países, creía que la democracia era el mejor sistema de Gobierno.¹⁰² Otras encuestas regionales determinaron que el 69 por ciento de los africanos y un porcentaje creciente de latinoamericanos creía que la democracia «siempre [era] preferible» a otros sistemas políticos.¹⁰³

Esas preferencias se reflejan en el derecho internacional. El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos garantiza que cada individuo «tiene derecho a participar en el Gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos... La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto».

La democracia, más que cualquier otro sistema político, tiene un historial de promoción y protección de los derechos políticos individuales y las libertades civiles, como, por ejemplo, la libertad de expresión y de asociación, y estos a su vez ayudan a consolidar valores democráticos y a fomentar políticas democráticas, lo cual allana el terreno para el disfrute de derechos económicos, sociales y culturales. La democracia no es necesariamente benigna: democracias emergentes en EE UU, Argentina y Australia cometieron algo parecido al genocidio contra grupos indígenas. Si no se cuenta con una amplia gama de instituciones estatales (véase el capítulo 4), las elecciones (que pueden suponer un serio desafío a las estructuras de poder existentes) pueden desencadenar violencia, como en los recientes intentos de transición democrática en Líbano, Afganistán, Kenia y la Autoridad Palestina, mientras que las elecciones en Argentina, Burundi y Yugoslavia en la década de los 90 condujeron directamente a la guerra civil.¹⁰⁴

Más que elecciones periódicas, la democracia se entiende mejor como un grupo de recursos e instituciones: algunos apuntan en direcciones contradictorias y todos siguen evolucionando. Los mecanismos de control y equilibrio de poderes que esas diferentes instituciones –asamblea legislativa, poder judicial, ejecutivo, medios de comunicación y sociedad civil– se aplican mutuamente determinan en qué medida los regímenes democráticos respetan los derechos

de todos sus ciudadanos.¹⁰⁵ Cuando las elecciones competitivas se introducen en una situación de instituciones débiles o inexistentes, como en el caso de la República Democrática del Congo, ello puede desencadenar un brote de «política de amiguismo» y debacle política, lo que debilita los esfuerzos para construir un Estado.

La democracia es posible gracias a un mayor grado de igualdad y a su vez promueve la igualdad y parece animar a los gobiernos a centrarse en las necesidades cotidianas de sus ciudadanos, más que en la gloria o el saqueo. Los estudios establecen un claro vínculo entre democracia y mayor provisión de educación primaria. Si dejamos de lado los efectos de los ingresos, las democracias gastan entre el 25 y el 50 por ciento más que las autocracias en bienes y servicios públicos.¹⁰⁶ La democracia también tiene un efecto igualador en las relaciones de poder entre hombres y mujeres. A la inversa, allí donde las democracias no se ocupan de las desigualdades, la participación cívica y el número de votantes caen.¹⁰⁷ Que democracias defectuosas permitan que una mayoría domine y excluyan a una minoría también puede agravar la desigualdad.

Amartya Sen estableció que nunca se ha producido una hambruna en una democracia que funcione bien, pero cualquier relación más profunda entre democracia y bienestar económico resulta mucho más polémica. Las décadas de democratización no han producido una recuperación del crecimiento; más bien lo contrario. En muchas regiones, sorprendentemente las nuevas democracias han demostrado estar dispuestas a introducir fuertes medidas de ajuste estructural que perjudican tanto al crecimiento como a la equidad.¹⁰⁸ Las economías de democracias en América Latina y África se han estancado, mientras que China, Vietnam, Indonesia y Corea del Sur han prosperado económicamente bajo Gobiernos autoritarios.

Puesto que las democracias requieren un elemento de consentimiento —los candidatos vencidos tienen que aceptar su derrota—, los Gobiernos democráticos pueden tener más dificultades a la hora de hacer un cambio radical, como la redistribución por medio de una reforma agraria, incluso en aquellos casos en los que ello sea necesario para lograr el despegue económico (como en Taiwán y Corea del Sur). De igual modo, un régimen democrático tiene menos probabilidades de quedarse sin castigo si pone en marcha el tipo de refor-

mas radicalmente en contra de los pobres que aplicó la dictadura de Pinochet en Chile, cuando se asesinó, encarceló o exilió a oponentes –como, por ejemplo, los sindicalistas– como parte de su puesta a punto de la economía de libre mercado. Esa mera inercia puede ser una bendición: según un estudio, aunque las democracias han crecido más lentamente en términos económicos que algunos países no democráticos, su crecimiento ha sido más regular durante largos periodos de tiempo y ha evitado los *booms* y los descalabros que de forma invariable golpean con más fuerza a los pobres y aumentan la desigualdad.¹⁰⁹

El economista Ha-Joon Chang cree que «mercado y democracia básicamente coinciden. La democracia funciona según el principio de “un hombre (una persona), un voto” y el mercado según el principio de “un dólar, un voto”». Chang señala que «la mayoría de los liberales del siglo XIX se opusieron a la democracia porque pensaban que *no* era compatible con un mercado libre.¹¹⁰ Argumentaban que la democracia permitiría a la mayoría pobre introducir políticas que explotarían a la minoría rica (p. ej.: un impuesto sobre la renta progresivo y la nacionalización de la propiedad privada), de modo que se acabaría con el incentivo para la generación de riqueza».¹¹¹

Quizás exagera (muchos liberales creen que la independencia y la seguridad que proporcionan el mercado y la propiedad son necesarias para que la democracia funcione), pero la relación entre mercado y democracia se parece mucho más a un matrimonio difícil y tempestuoso que a la bonita relación que presentan muchos Gobiernos del norte.

En términos generales, la hipótesis más plausible es que el crecimiento económico da lugar a la democracia con más frecuencia que a la inversa. Por ejemplo, en Corea del Sur el crecimiento económico dio lugar a una nueva élite empresarial con estudios molesta por la torpe participación del Estado en sus asuntos, un proceso que muchos observadores esperan que se repita en China al tiempo que aumenta su clase media. Sin embargo, la hipótesis plantea preguntas incómodas: ¿luchar por la democracia en países pobres trae más libertad, pero a costa de un menor crecimiento? ¿Y eso es aceptable en términos de una interpretación amplia del desarrollo? ¿La búsqueda del crecimiento justifica un Gobierno autocrático y la

negación de derechos? Puesto que tarde o temprano la democracia aparece en el desarrollo de diferentes países y tiene un impacto distinto en la pobreza, la desigualdad y el crecimiento, el verdadero reto es entender cómo las instituciones, los acontecimientos, la geografía y la política interactúan para determinar esos resultados.

PARLAMENTOS Y PARTIDOS POLÍTICOS

El funcionamiento de las asambleas legislativas elegidas a menudo se pasa por alto, pero es fundamental para construir Estados responsables y eficaces. Funcionarios de instancias de mero trámite que desde siempre han sido débiles en muchos países, los parlamentos o congresos a menudo son poco representativos y con frecuencia están en deuda con líderes políticos por sus puestos de trabajo: una forma infalible de poner freno a una oposición demasiado problemática. Es sabido que las mujeres están poco representadas y en 2007 tan sólo ocupaban el 17,1 por ciento de los escaños parlamentarios de todo el mundo. Actualmente, el parlamento más equitativo del mundo es la Cámara Baja de Ruanda, donde las mujeres ocupan casi el 49 por ciento de los escaños.¹¹² Muchos órganos legislativos no disponen de los fondos ni de la capacidad básica necesarios para desempeñar sus funciones y con frecuencia están aislados de las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado y los sindicatos que podrían ayudarles a hacer su trabajo.

En algunos casos, los parlamentos han empezado a hacerse valer; por ejemplo, al supervisar procesos presupuestarios en Tanzania o al impedir que los presidentes invaliden la Constitución para conseguir un tercer mandato en Nigeria. En otros lugares, los parlamentos han exigido el derecho a examinar contratos de crédito con instituciones internacionales y han empezado a atraer la atención de los donantes (de entre las organizaciones gubernamentales del norte, USAID cuenta con el historial más sólido a la hora de financiar la consolidación de asambleas legislativas). Asimismo, más de 40 países han adoptado leyes de cuotas para regular la selección o elección de mujeres para cargos políticos y el porcentaje medio de mujeres en parlamentos nacionales se ha duplicado desde 1995.¹¹³

Las encuestas de opinión muestran que el público los desprecia prácticamente en todas partes y que a menudo son casi invisibles en

el material publicado sobre desarrollo, pero los partidos políticos juegan un papel fundamental a la hora de unir a ciudadanos y Estado. El desarrollo no es solamente libertad de elección individual, sino también hacer elecciones difíciles en el ámbito colectivo. Los partidos unen y pasan por el tamiz toda la gama de necesidades y aspiraciones públicas, y buscan salida a los conflictos mientras se esfuerzan por ganarse el apoyo de los grupos más diversos. Después de una victoria electoral, el partido ganador busca convertir las aspiraciones públicas en políticas concretas. Durante el mandato, el partido se convierte en un centro de rendición de cuentas y en un canal para influir en el Gobierno. Los movimientos sociales y las comunidades pobres presionan a partidos, a funcionarios del Estado y a líderes políticos. Es más, partidos como el PT (*Partido dos Trabalhadores*, Partido de los Trabajadores) en Brasil surgieron en su mayoría de los activos movimientos sociales y sindicatos del país, y todavía mantienen estrechos vínculos con ambos.

No obstante, muchos partidos políticos no actúan de acuerdo con esos ideales y son meros vehículos para que personas o élites se enriquezcan u obtengan poder. La política de partidos parece a menudo una crónica de sociedad centrada en las personalidades —quién está de moda, quién no, quién está desvalijando las arcas del Estado—, más que en las políticas. La política de patronazgo fragmenta fácilmente los partidos según la etnia, tribu, región o religión, mientras que los «peces gordos» locales utilizan los recursos del Estado para comprar apoyo y poder. En Malawi y Tanzania, por ejemplo, la proliferación de partidos sólo ha fragmentado la política de patronazgo, lo que ha llevado a una grave inestabilidad política mientras los partidos rivales se disputan el poder.¹¹⁴ Aparecen nuevos partidos de la noche a la mañana y crecen o menguan dependiendo de la fortuna de sus líderes. En otros países, presidentes dominantes hacen que el número creciente de partidos en el Parlamento sea en buena parte irrelevante.

La mayoría de partidos políticos se encuentran entre estos extremos y con frecuencia reflejan el estado de la sociedad civil y su capacidad para obligar a los partidos a ofrecer beneficios colectivos más que individuales. Su buena disposición y capacidad para desempeñar una función democrática útil aumenta o disminuye con

el tiempo, mientras que los sistemas de partido débiles se fortalecen y los fuertes se desmoronan. Dado su papel clave en la democracia, fortalecer a los partidos políticos es un paso importante a la hora de unir a ciudadanos y Estados. Algunas cuestiones cruciales son la democracia interna del partido, la transparencia (por ejemplo, en el uso de fondos y en la elección de líderes) y la financiación del partido y de las campañas, cuestiones que son igual de urgentes en el norte y en el sur.

Ningún sistema político es fijo: el Estado y los sistemas de partido evolucionan continuamente; unos se vuelven más fuertes y responsables, mientras que otros caen bajo el influjo de autócratas o bajo el hechizo de las riquezas. Consolidar la democracia al exigir progreso en los sistemas políticos (y al evitar la reincidencia) es una tarea fundamental en el esfuerzo por construir Estados eficaces, tanto para ciudadanos nacionales como para personas de fuera que busquen promover el desarrollo y la justicia.

ROBO, LUEGO EXISTO

Los pobres detestan la corrupción. Si se les pregunta qué caracteriza a la pobreza, con frecuencia no contestan que la falta de ingresos, sino su indefensión cuando la policía y los funcionarios les piden sobornos. Esa corrupción genera un profundo sentimiento de impotencia y de exclusión que mina los esfuerzos por construir una ciudadanía activa.

Desde el punto de vista económico, la corrupción tiene el mayor impacto relativo en la gente más pobre. En Rumania, un estudio del Banco Mundial mostraba que el tercio más pobre de las familias destinaba un 11 por ciento de sus ingresos al pago de sobornos, mientras que el tercio más rico tan sólo destinaba un 2 por ciento.¹¹⁵ La corrupción está extendida en países ricos y pobres por igual. El fiscal general de EE UU ha declarado que el fraude relacionado con la asistencia sanitaria es el «segundo problema delictivo» del país después de los crímenes violentos, y que cuesta miles de millones de dólares cada año.¹¹⁶ En muchos países, las empresas privadas pagan importantes sobornos para obtener contratos estatales. En todo el mundo en desarrollo se piden «tasas» no oficiales por el agua, la educación y los servicios sanitarios.¹¹⁷

La corrupción es abusar del poder que se ha confiado a alguien para obtener beneficios personales. La corrupción por necesidad (que a veces se conoce como «corrupción menor») contrasta con la corrupción por codicia (corrupción mayor). Ambas tienen diferen-

tes impactos en la gente pobre y en los países en general, y ambas requieren diferentes remedios.

La corrupción menor es, por ejemplo, el cobro de tasas ilegales, a menudo pequeñas, por parte de proveedores de servicios y funcionarios que no aparecen en el trabajo. Esta es la corrupción a la que la gente pobre del mundo en desarrollo se enfrenta de manera más directa. La pobreza favorece la corrupción, ya que a la gente hambrienta le resulta difícil no vender sus votos por un saco de harina y los funcionarios mal pagados a menudo acaban sucumbiendo al soborno. Sin embargo, las actitudes y creencias también juegan un papel aquí. Los trabajadores de Oxfam en África oriental, Indonesia y Centroamérica informan de una creencia extendida en esas regiones de que las personas en puestos influyentes deberían ayudar a sus familias y comunidades de origen, una mentalidad que a menudo lleva a que exista una tolerancia pública ante lo que en otro lugar se consideraría un chanchullo inaceptable.

La pobreza fomenta la corrupción menos y el desarrollo hace disminuir la amenaza que esta representa. El desarrollo aumenta la capacidad del Gobierno para recaudar impuestos, pagar sueldos decentes y dedicar más recursos a detectar y sancionar la corrupción entre los funcionarios, y todo ello ayuda a que la corrupción corra menos el sistema. En Camboya y en la República Checa, los salarios adicionales de los profesionales sanitarios y los compromisos con códigos de buena práctica ética llevaron a una disminución en el pago de sobornos no oficiales y a un mayor acceso a los servicios sanitarios para la gente pobre.¹¹⁸ Los sindicatos y las asociaciones profesionales juegan un papel importante a la hora de desarrollar estándares profesionales y conseguir que los trabajadores participen en la mejora de los servicios.

Las enormes variaciones entre países con un grado de desarrollo similar indican que se puede hacer más que simplemente esperar a que llegue el crecimiento para lograr que el problema sea manejable. Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2007 de Transparencia Internacional, los niveles de corrupción de Japón son similares a los de Chile, mucho más pobre, mientras que Uruguay está muy por delante de Italia a pesar de que solamente cuenta con una séptima parte de su renta per cápita.¹¹⁹

La corrupción mayor es distinta. No sólo afecta a los presupuestos nacionales, como en el caso de los presidentes Mobutu (Zaire) y Suharto (Indonesia) –cada uno robó miles de millones–, sino también al sector privado, donde la liquidación de activos por parte de directivos y dueños priva al sector de su capacidad de invertir, evolucionar y competir. Más sutilmente, los vínculos estrechos entre miembros de las élites socioeconómicas pueden llevar a que políticos y funcionarios acuerden políticas que favorezcan a sus amigos y familiares en el sector privado, más que a la economía en su totalidad. En sectores como los del petróleo y el gas, el armamento y la construcción las grandes empresas rutinariamente pagan importantes sobornos a funcionarios del Estado a cambio de contratos, mientras que numerosos programas de privatización han servido de pretexto para transferir riqueza a gran escala del Estado a miembros de la élite con buenos contactos.

LA MALDICIÓN DE LA RIQUEZA

Un factor fundamental que contribuye a la corrupción mayor es la dependencia de un país de los recursos naturales. El gran escritor uruguayo Eduardo Galeano lo denominó la «maldición de la riqueza». Las reservas abundantes de petróleo, gas o minerales son como veneno en el torrente sanguíneo de la política y un aliciente para acaparar poder y hacerse rico rápidamente antes que para la inversión a largo plazo y el enorme esfuerzo que han subyacido al éxito de países con pocos recursos como Corea del Sur o Taiwán, cuyo único activo económico era su gente. Por el contrario, en Nigeria desde la década de los 60 han «desaparecido» 300.000 millones de dólares de ingresos petroleros¹²⁰ que han tenido un impacto poco tangible en un país que prácticamente carece de calles asfaltadas y en el que más del 70 por ciento de la población vive con menos de 1 dólar al día.¹²¹

Los recursos naturales pueden romper el «contrato social» entre Estado y ciudadano. Cuando un Gobierno puede confiar en los royalties del petróleo, no necesita gravar a los ciudadanos para aumentar los ingresos y, por tanto, tampoco necesita cultivar la legitimidad pública, sino que, en vez de eso, acapara poder mediante sobornos. En esas circunstancias, la democracia puede ser un arma de doble filo. Según un estudio de Paul Collier, de la Universidad de Oxford,

cuando los países tienen elecciones competitivas y controles y equilibrios institucionales en forma de medios de comunicación libres y un poder judicial independiente, los recursos naturales normalmente suponen una ventaja para la economía, porque los Gobiernos se ven forzados a ser más responsables y eficaces. No obstante, si se eliminan los controles y equilibrios institucionales, las elecciones competitivas parecen desatar un grado incluso mayor de corrupción y caos, ya que los partidos pelean por echar mano de las riquezas. En ese tipo de países, el crecimiento económico es incluso menor que bajo regímenes autoritarios. Las implicaciones que esto tiene con respecto al futuro de Irak son sombrías.¹²²

Con todo, los recursos naturales no son una sentencia de muerte para el desarrollo. El modo como Botsuana ha gestionado su riqueza procedente de los diamantes contrasta enormemente con la devastación provocada por los «diamantes ensangrentados» en Angola, Sierra Leona y la RDC, mientras que Malasia ha pasado de la producción de estaño y caucho a la de microondas y teléfonos móviles. Lo que importa es tener, o crear, instituciones lo suficientemente fuertes y responsables para poder hacer frente al dinero que sale del suelo.

Los Estados eficaces pueden resistir el reclamo de la política de amiguismo y construir un desarrollo a largo plazo basado en los beneficios extraordinarios procedentes de los recursos naturales. Noruega aplica un tipo impositivo de un 75 por ciento en su petróleo y lo ha usado para crear un «Fondo de Petróleo» para financiar a largo plazo su Estado del bienestar, incluso una vez agotado el petróleo. Por el contrario, Bolivia, que ha sufrido la «maldición de la riqueza» durante 400 años,¹²³ tan sólo aplicaba un impuesto del 18 por ciento en su petróleo y su gas cuando en 2003 unos disturbios populares dieron lugar a cambios de Gobierno y a un nuevo nivel impositivo del 50 por ciento. Posteriormente, los nuevos líderes de Bolivia pidieron consejo a Noruega y en 2007 los dos Gobiernos firmaron un acuerdo de cooperación para fortalecer las instituciones públicas en el sector energético.

Las organizaciones fuertes de ciudadanos también pueden desempeñar un papel fundamental. La Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas –una iniciativa global para exigir que

las empresas de gas y de petróleo publiquen lo que pagan a los Gobiernos y para que estos últimos hagan público lo que reciben—¹²⁴ convenció a Nigeria para que firmara. Ello permitió que se llevaran a cabo las primeras auditorías independientes del país en relación con los ingresos procedentes del petróleo y el gas, lo que a su vez permitió recuperar 1.000 millones de dólares en ingresos fiscales.¹²⁵ Esa transparencia permite a organizaciones de vigilancia de la sociedad civil seguirle la pista a los ingresos y reducir las oportunidades para la corrupción.

Algunos de los mejores resultados en esfuerzos anticorrupción se han obtenido gracias a ciudadanos activos que han pedido cuentas a sus gobiernos. En India, el movimiento Derecho a la Información ha logrado éxitos notables. En Chile, existen grupos que controlan la financiación política de los partidos; en Malawi, grupos de ciudadanos visitan las escuelas y se aseguran de que los libros de texto pagados con la ayuda externa llegan de verdad. En Uganda, una campaña de información pública sobre el gasto en educación impulsó el escrutinio ciudadano de las finanzas del Gobierno y aumentó de manera sustancial la cantidad de dinero que llegaba a las escuelas;¹²⁶ además, un grupo anticorrupción identificó y avergonzó a un funcionario corrupto que se había embolsado 15.000 libras destinadas a la mejora de las carreteras. Éste fue arrestado y obligado a devolver el dinero. En una escala más amplia, la ayuda bilateral se usa para consolidar instituciones estatales que puedan ocuparse de la corrupción, como, por ejemplo, la policía y el poder judicial.

En lo que al desarrollo respecta, la corrupción no es la cuestión central: los países corruptos también pueden prosperar, tal como muestra la historia de los países del norte. Pero, sin duda, la corrupción despilfarra recursos y hace más difícil crear confianza entre ciudadanos y Estados. A la inversa, atacar la corrupción, ya sea animando a ciudadanos vigilantes, mejorando los sueldos y las condiciones de los funcionarios del Estado o haciendo valer el imperio de la ley sin tratos de favor, puede afianzar la combinación de ciudadanos activos y Estados eficaces que está en el centro del desarrollo.

GOBIERNO, LUEGO EXISTO

A principios de la década de los 60, la renta per cápita nacional de la República Democrática del Congo (antes Zaire) era dos veces la de Corea del Sur. Ambos países contaban con poblaciones hambrientas y analfabetas, recibían una importante ayuda estadounidense y estaban asolados por los conflictos. Desde entonces, Corea se ha convertido en uno de los grandes éxitos de desarrollo de los últimos tiempos y ha transformado la vida de sus ciudadanos, mientras que la RDC se ha hundido todavía más en el declive económico y la guerra civil. Esta divergencia se puede atribuir en gran parte a la existencia o a la falta de un Estado eficaz orientado al desarrollo.

Aunque desde un punto de vista histórico el Estado es una creación relativamente reciente, cuesta imaginar un desarrollo satisfactorio sin él. Los Estados garantizan la provisión de sanidad, educación, agua y saneamiento; asimismo, garantizan los derechos, la seguridad, el imperio de la ley, así como la estabilidad social y económica, y regulan, desarrollan y mejoran la economía. Uno de los principales retos del desarrollo es construir Estados que sean igualmente eficaces y responsables.

El Estado no es la única fuente de autoridad. En muchos países, estructuras tradicionales formadas por jefes, ancianos, clanes e iglesias están al mismo nivel que sistemas estatales oficiales de gobernadores y alcaldes, mientras que la sociedad civil y el sector privado son fuentes de poder adicionales. En algunos lugares, las

órdenes del Estado apenas llegan más allá de la capital. La naturaleza del Estado tampoco es estática, y tal vez eso sea lo mejor, puesto que sus orígenes a menudo son sangrientos. Como dijo el historiador social Charles Tilly: «La guerra hizo al Estado y el Estado hizo la guerra».¹²⁷

Con el tiempo, algunos Estados han seguido envueltos en ese mundo de fuerza bruta y gangsterismo, más amos que sirvientes, mientras que otros han evolucionado a través de acuerdos entre clases y otros grupos de interés –por ejemplo: el derecho a subir los impuestos a cambio de defender el territorio nacional–. Los cuerpos de leyes y las instituciones han llegado a actuar un tanto independientemente de los grupos de interés: han traído normas y disciplinas para el funcionamiento de la sociedad y han proporcionado los servicios considerados esenciales para el desarrollo. En todos los países, el Estado sigue siendo una obra en curso, un lugar de luchas de poder constantes y alianzas cambiantes donde los retrocesos son tan frecuentes como los avances en términos de redistribución de poder, voz, activos y oportunidades.

En términos generales, el Estado tiene tendencia a crecer. Ya en el siglo XII, Ch'en Liang, el influyente pensador político chino, escribió que el corazón humano «vela principalmente por sus propios intereses, pero las leyes y las regulaciones pueden crear en él una orientación pública. Por eso, la tendencia imperante en el mundo es, forzosamente, avanzar hacia leyes e instituciones».¹²⁸ A medida que el papel del Estado se ha ido ampliando, se ha responsabilizado de una parte cada vez mayor de la economía. En 1870, los Estados absorbían normalmente en torno al 11 por ciento del PIB en países desarrollados. Esta cifra ascendió al 28 por ciento en 1960 y al 42 por ciento en 2006.¹²⁹

En su novela *1984*, escrita al comienzo de la guerra fría, George Orwell imaginaba un futuro sombrío con un «Estado Gran Hermano», «una bota aplastando un rostro humano... incesantemente». De hecho, en el siglo XX unos 170 millones de personas fueron asesinadas por sus propios Gobiernos, cuatro veces el número de las personas muertas en guerras entre Estados.¹³⁰ Sin embargo, en la actualidad el mayor grado de sufrimiento y penuria coincide en muchos casos con Estados débiles o prácticamente inexistentes: la

mitad de los niños no escolarizados y la mitad de los que mueren antes de cumplir cinco años viven en Estados que actualmente se describen como «frágiles».¹³¹

El reconocimiento público del papel fundamental de los Estados va y viene. Según Thandika Mkandawire, un ilustre profesor de universidad malauí, «el Estado africano es hoy la institución más demonizada de África, vilipendiada por su debilidad, su insolvencia, su interferencia con el buen funcionamiento de los mercados, su carácter represivo, su dependencia de los poderes extranjeros, su ubicuidad y su ausencia».¹³² En la década de los 80 y los 90, seguidores del Consenso de Washington sostenían que el Estado era parte del problema, no la solución (véase el capítulo 5). Desde finales del siglo XX, ese fundamentalismo de mercado ha decrecido y, en diferente grado, los donantes de ayuda y las instituciones de Washington han puesto su atención en cómo garantizar que los Estados sean eficaces y responsables, más que estar ausentes.

¿Cómo pueden los Estados proporcionar desarrollo? Una cosa está clara. En cierta ocasión, el científico Linus Pauling, ganador de un Nobel, observó: «La clave para tener buenas ideas es tener muchas ideas y después desechar las malas». Eso mismo es válido para los Estados. Las instituciones eficaces se desarrollan a partir de realidades nacionales específicas y los Estados eficaces a base de actuar, fracasar y aprender, no a base de importar instituciones o políticas de otros lugares.

A pesar de la suposición generalizada en el norte de que los países en desarrollo iban a la zaga de Europa y Norteamérica a lo largo de un continuo histórico, las culturas políticas de la mayoría de los países pobres son todo menos nuevas. Muchas se basan en antiguas tradiciones religiosas y culturales que se reflejan en sus instituciones políticas. Geoff Mulgan, que fue asesor del primer ministro británico Tony Blair, observa que mientras que Occidente hace hincapié en las estructuras de buen Gobierno –por ejemplo: controles y equilibrios institucionales en relación con el poder–, otras tradiciones de China e India tienen una comprensión más rica acerca de cómo gobernantes y funcionarios pueden interiorizar principios morales. Un ejemplo de ello es la fuerte tradición implantada en el Asia oriental del funcionariado meritocrático y del cultivo del saber, ambos

basados en ideales confucianos, en parte para evitar la formación de élites permanentes.¹³³

Se puede aprender mucho del estudio de los países en desarrollo con más éxito en los últimos años: «tigres asiáticos» como Taiwán, Corea del Sur, Singapur, Malasia, Vietnam y China, entre otros. Aunque estos países difieren enormemente en cuanto a tamaño, economía y política, poseen varias características que sugieren lo que un Estado económicamente eficaz debe hacer:

Gobernar para el futuro: En esos Estados, los Gobiernos y los funcionarios estaban resueltos a transformar el país, más que a limitarse a obtener resultados a corto plazo o a sustraer riqueza para unos pocos. Se elegía a la mayoría de los funcionarios por sus méritos más que porque tuvieran conexiones personales o con el partido.

Promover el crecimiento: Todos esos Estados intervenían activamente en la economía: creaban infraestructura y dirigían el crédito y el apoyo a aquellos sectores que consideraban «ganadores». Y, lo que es fundamental, también eran capaces de deshacerse de los «perdedores»: si las empresas o los sectores no eran rentables, el Estado les retiraba el apoyo y dejaba que se hundieran. Por medio de la promoción del ahorro y de la inversión interiores, pudieron minimizar su dependencia de fuentes volubles de capital extranjero.

Comenzar de forma equitativa: El despegue de Corea del Sur y Taiwán empezó después de la Segunda Guerra Mundial con la «pre-distribución» en forma de reformas agrarias radicales; y el de Malasia empezó con un programa de medidas positivas en favor de la población de etnia malaya económicamente excluida.

Integrarse en la economía global, pero, al hacerlo, utilizar el sentido crítico: Los *tigres* utilizaron el comercio para generar riqueza, pero protegieron las nuevas industrias. Los Gobiernos promovieron activamente las empresas nacionales y construyeron un vínculo selectivo con la inversión extranjera más que ceder a las exigencias estadounidenses y europeas de que dieran a las empresas extranjeras el mismo trato que a las locales. Estas políticas de desarrollo económico se tratan de forma más detallada en el capítulo 3.

Garantizar sanidad y educación para todos: El desarrollo es sinónimo de población sana y con estudios, entre otros motivos, porque

una economía industrial necesita una población activa cualificada y en forma. En las últimas décadas, muchos países en desarrollo (no solamente en Asia oriental) han hecho enormes avances en sanidad y educación.

Un estudio de los éxitos de Asia oriental también acaba con algunos mitos extendidos: muchas economías crecieron a pesar de los altos niveles de corrupción; países como China y Vietnam no han garantizado los «derechos de propiedad» al estilo occidental que el Banco Mundial y otros consideran esenciales; y Malasia y Vietnam vencieron la «maldición de los recursos» de abundante riqueza mineral y agrícola que a menudo se ve como una sentencia de muerte para los países en desarrollo.

CUADRO 2.2

¿ SON COMPATIBLES LOS ESTADOS EFICACES CON LA CIUDADANÍA ACTIVA?

El surgimiento de Estados fuertes en los dos últimos siglos está lleno de nombres famosos como Napoleón (Francia), Cavour (Italia), Bismarck (Alemania), Atatürk (Turquía), Mao Zedong (China), Stalin (URSS), Chiang Kaishek (Taiwán), Jawarhalal Nehru (India), Jomo Kenyatta (Kenya) y Sukarno (Indonesia), así como de otros no tan famosos como Seretse Khama de Botsuana y Lázaro Cárdenas de México.

Estos líderes inspiraron un sentido de orgullo e identidad nacional, pero su fama rara vez proviene de su compromiso con la democracia. El más famoso de ellos trató de establecer un control estatal total aplastando cualquier acción de independencia por parte de los ciudadanos.

Los Estados eficaces en Asia oriental y en otros lugares normalmente han despegado con poco reconocimiento inicial de los derechos humanos o de la democracia, aunque esa situación a menudo ha mejorado más tarde. En América Latina, movimientos sociales activos y organizaciones políticas casi nunca han ido acompañados de Estados eficaces. ¿Se excluyen ambos mutuamente? ¿O se trata de un caso de «sesgo de selección»: aquellos países que los han tenido a los dos ya han

dejado de ser pobres y, por consiguiente, han desaparecido del radar del desarrollo? Muchas de las transformaciones logradas en el siglo pasado, como, por ejemplo, las de Suecia y Finlandia, tienen su origen en pactos sociales en el marco de una democracia, lo que demuestra que la combinación difícil de alcanzar de ciudadanos activos y Estados eficaces se puede conseguir. Los datos son limitados y presentan muchos problemas de medición, pero parecen indicar una correlación positiva entre ciudadanía activa y Estados eficaces. Aunque eso no prueba qué fue primero, al menos sugiere que no son mutuamente incompatibles.¹³⁴

En cualquier caso, respaldar el autoritarismo con la esperanza de que pueda ofrecer crecimiento económico nunca ha sido una apuesta segura. Por cada Lee Kuan Yew en Singapur o Partido Comunista Chino, ha habido docenas de autócratas que ignoraron tanto a ciudadanos como a líderes empresariales y que hundieron sus economías. Además, el camino autoritario hacia el desarrollo se está complicando. La difusión de la democracia hace mucho más complicado para los autócratas de hoy conseguir legitimidad, ya sea en su propio país o a los ojos de la comunidad internacional. La conciencia generalizada sobre los derechos se traduce en que sólo el crecimiento económico aunque es necesario, no garantizará la legitimidad y todavía menos hará que se produzcan las profundas transformaciones que constituyen el verdadero desarrollo.

LA POLÍTICA DE ESTADOS EFICACES

Los Estados reflejan la historia y la naturaleza de una determinada sociedad. Una de las características de los Estados eficaces es que poseen élites económicas y políticas dispuestas a participar en la construcción del país por medio de la inversión en personas, infraestructura y producción. Esas élites a veces son corruptas pero se limitan a sustraer un porcentaje, conscientes de que, para ser sostenible, hasta la corrupción necesita una economía floreciente.¹³⁵ Por el contrario, construir Estados eficaces se convierte en una tarea sumamente difícil cuando las élites están dominadas por políticos

y líderes empresariales que buscan enriquecerse de forma rápida o por personas que no están dispuestas a arriesgarse a invertir en el país y que, en vez de eso, guardan sus riquezas en el extranjero. Este «problema de la burguesía nacional» plaga buena parte de América Latina y África.

El pegamento que une a las élites poderosas a un proyecto nacional puede provenir de la historia, el miedo, la cultura, la ideología, el liderazgo o el orgullo nacional. En Asia oriental, la guerra, la ocupación y la derrota dieron origen al nacionalismo en Japón y al comunismo en China, mientras que el desarraigo de las élites existentes y la persistencia de una amenaza exterior fueron importantes en Corea del Sur, Taiwán y Hong Kong. Las tradiciones culturales de paternalismo y compromiso con la educación sin duda han ayudado, aunque su importancia a menudo se exagera. La cultura es un concepto infinitamente maleable: antes del despegue de Corea del Sur, el respeto por la autoridad y la jerarquía del confucianismo se presentó como una explicación de su *incapacidad* de desarrollo. Y los Estados eficaces han surgido en muchas culturas: los valores «africanos» o «latinoamericanos» no pueden explicar por qué Botswana o Uruguay fueron capaces de construir Estados eficaces mientras que otros a su alrededor no lo fueron.

Los Estados eficaces logran un difícil equilibrio: deben guardar las distancias con grupos que buscan «capturar» al Estado para su propio beneficio a corto plazo, pero deben permanecer profundamente integrados en la sociedad para entender las necesidades y posibilidades de la economía. Esta «autonomía arraigada»¹³⁶ requiere un funcionariado cualificado, basado en la designación meritocrática y capaz de experimentar y aprender de sus errores mientras trata de levantar las instituciones –económicas, sociales o políticas– necesarias para el desarrollo.

Allí donde han fracasado Estados aspirantes al desarrollo, con frecuencia la razón es que no se ha podido mantener esa autonomía. En América Latina, muchos de los negocios que inicialmente florecieron detrás de barreras arancelarias no invirtieron ni incrementaron la productividad, pero demostraron ser expertos a la hora de presionar al Gobierno para exigir subsidios y protección continuada. Los Gobiernos latinoamericanos resultaron ser incapaces de

elegir a los ganadores, pero los perdedores demostraron ser expertos a la hora de elegir a los Gobiernos.

Los Estados necesitan *legitimidad* ante la mayoría de los ciudadanos, quienes aceptan el derecho del Estado a gobernar a cambio de su capacidad para pedir protección y reivindicar derechos. En esto, los Estados a menudo se parecen a los bancos, que se protegen en edificios y rituales pomposos para crear una ilusión de solidez y para ganarse la confianza del público, ya que sin ella son sorprendentemente frágiles. En el equivalente político de una crisis bancaria, el increíble derrumbe de los Estados comunistas en Europa del Este a principios de los 90 es una muestra de lo que pasa cuando se pierde la legitimidad. Para manejar pacíficamente los conflictos dentro de la sociedad, los Estados también necesitan el apoyo activo de los ciudadanos más poderosos, como los líderes empresariales, étnicos y religiosos, o de los traficantes de influencias regionales.

La legitimidad se basa en un «contrato social» subyacente entre Estado y ciudadano: un acuerdo, explícito o no, que crea confianza entre ciudadanos, empresas y Estado al fijar los derechos y las responsabilidades de cada uno. La responsabilidad del Estado de proteger le da derecho a reclutar o a imponer la ley marcial. Su responsabilidad respecto al bienestar público le da derecho a recaudar impuestos. Su responsabilidad respecto a la justicia le otorga el derecho a arrestar y a encarcelar.

Hasta los regímenes no democráticos necesitan lograr un cierto grado de legitimidad para sobrevivir en el tiempo. En Indonesia, durante muchos años el régimen de Suharto (1967-1998) logró un importante grado de legitimidad a pesar de sus orígenes militares y su carácter autoritario al garantizar la provisión básica de educación y servicios sanitarios, y al prestar atención al desarrollo rural.

Tres pruebas reveladoras de la eficacia y legitimidad de un Estado son su capacidad para administrar un sistema judicial imparcial, recaudar impuestos de manera justa y gastar los ingresos prudentemente. En los últimos años, el gasto del Estado se ha visto transformado por la tendencia hacia a la descentralización, cuyo objetivo es acercarlo más a sus ciudadanos.

ACCESO A LA JUSTICIA

La relación entre desarrollo e instituciones legales tiene doble filo. Los líderes y los parlamentos dominados por élites acuerdan las leyes. Rousseau creía que las «las leyes siempre son útiles para quienes poseen algo y perjudiciales para quienes no tienen nada».¹³⁷ La discriminación, por ejemplo de «no ciudadanos» como los inmigrantes, o de las mujeres, se puede consolidar ante la ley. En Pakistán, el testimonio en los tribunales de una mujer musulmana vale la mitad que el de un hombre.¹³⁸

No obstante, la experiencia de Oxfam en numerosos países es que el acceso a la justicia, en forma de la ley y los tribunales, puede ser una herramienta vital para proteger y otorgar poder a la gente pobre. Por ejemplo: hacer valer garantías jurídicas de propiedad de tierras o viviendas es una cuestión crucial a la hora de garantizar que la gente pobre no sufra expropiaciones o desalojos arbitrarios.

En todo el mundo en desarrollo existe un abismo entre las leyes y la práctica, ya que los pobres se topan con dificultades a la hora de conseguir que el sistema judicial acepte su causa. Resulta imposible obtener información, la policía es hostil o no ayuda (especialmente cuando se trata de mujeres o minorías étnicas) y lo más probable es que los jueces fallen a favor de sus amigos y vecinos ricos que de activistas sociales «advenedizos». Los sistemas judiciales laberínticos son especialmente impenetrables para las personas analfabetas o para grupos indígenas que no manejan bien el idioma oficial. Y la justicia cuesta dinero: «Si acudimos a los tribunales en busca de justicia, nos empobrecemos todavía más: tenemos que vender un terreno o algunas de nuestras pertenencias», explica un campesino guatemalteco.

Aunque la justicia afirma que se basa en las reglas y que es ciega, en la práctica el activismo es a menudo fundamental para obligar al sistema judicial a responder. En Sudáfrica, las organizaciones de mujeres que intentan utilizar el sistema jurídico para hacer frente a la violencia doméstica han descubierto que la presencia de manifestantes que canten y bailen fuera del juzgado aumenta enormemente sus posibilidades de éxito.¹³⁹

Ante un fallo del sistema de estas características, numerosas ONG y organizaciones de asistencia jurídica de todo el mundo lu-

chan para que las personas pobres y sus organizaciones tengan acceso a la justicia. A veces ganan. En Yemen, los abogados voluntarios de la Unión de Mujeres Yemeníes (YWU por sus siglas en inglés) ofrecen apoyo jurídico a mujeres pobres en prisiones, juzgados y comisarías, y en 2004-2005 consiguieron la puesta en libertad de 450 prisioneras. Asimismo, una campaña de defensa organizada por la YWU condujo a cambios en la ley, que antes prohibía a las mujeres abandonar la prisión a no ser que las recogiera un tutor masculino, y a la apertura en 2005 del primer centro de detención de Yemen con personal femenino, donde las mujeres informan de que se sienten mucho más seguras.

TRIBUTACIÓN

El filósofo dieciochesco Edmund Burke observó en cierta ocasión que «los ingresos son la principal preocupación del Estado. Más aún, son el Estado».¹⁴⁰ La tributación no sólo recauda ingresos para luchar contra la pobreza por medio del gasto público, sino que puede redistribuir la riqueza y las oportunidades para reducir la desigualdad. La tributación también es fundamental para la rendición pública de cuentas. Como se observa en otro apartado del libro, hasta que los sueldos de los Gobiernos dependan de su público, será muy difícil obligarlos a escuchar.

Curiosamente, la tributación es una cuestión prácticamente invisible en muchos países pobres, para los que los impuestos representan el dilema «del huevo y la gallina». Sin ingresos fiscales, los Estados luchan para pagar a los funcionarios, mientras que para recaudar impuestos se requiere un funcionariado competente. En toda la RDC sólo hay unos 700 contribuyentes (con una población de 59 millones de personas) y aportan el 90 por ciento de los ingresos nacionales.¹⁴¹ Los países africanos y latinoamericanos más pobres tradicionalmente han dependido de ingresos procedentes de los recursos y de impuestos sobre las importaciones, pero éstos han disminuido drásticamente debido a la liberalización del comercio.

La naturaleza de la tributación es crucial para tratar el problema de la desigualdad de manera eficaz. La gente pobre gasta una mayor parte de sus ingresos en comida, ropa y otros bienes de primera ne-

cesidad, de modo que los impuestos sobre la renta, los beneficios o los bienes inmuebles tienden a favorecer la redistribución más que los impuestos sobre el consumo. Las recientes reformas fiscales introducidas en América Latina por consejo del Banco Mundial han aumentado el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y han reducido impuestos más progresivos, mientras que en Asia oriental se ha hecho todo lo contrario.¹⁴² La lógica del Banco de que el IVA es más fácil de recaudar, especialmente cuando muchos trabajadores y propiedades están en la economía sumergida, ha llevado a la gente pobre a tener que pagar más de lo que les corresponde. Ese tipo de tributación regresiva puede ayudar a explicar la persistencia de la fuerte desigualdad en América Latina; o quizás, a la inversa, indica una falta continuada de consenso político en sociedades profundamente divididas. Es probable que el cambio al IVA, a instancias de los donantes de ayuda, haga la tributación más visible como cuestión política en los próximos años, como ya lo es el crecimiento del escrutinio del gasto del Gobierno por parte de la sociedad civil.

Sorprendentemente, a lo largo de la transición desde el *apartheid* hasta el sistema actual Sudáfrica ha mantenido tasas fiscales elevadas y un alto porcentaje de ingresos socialmente progresivos. El impuesto sobre la renta que recauda este país es tres veces el de Brasil, lo que señala una cultura subyacente de cumplimiento de las normas propia de las élites empresariales y blancas a pesar de la turbulencia política de los últimos veinte años.

El sistema de impuestos progresivos de Chile surgió a raíz de un pacto único negociado durante la transición del Gobierno militar al civil en 1990. El Gobierno civil participó en intensos debates con múltiples actores con respecto a la «deuda social» que se debía a las muchas personas empobrecidas a causa de las transformaciones económicas impuestas bajo la dictadura. El resultado fue un acuerdo para aumentar el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre sociedades, así como el IVA, y los ingresos extra se destinaban a un mayor gasto social.¹⁴³

DESCENTRALIZACIÓN

En las últimas décadas se han producido muchos cambios innovadores en las estructuras del Estado mediante un proceso con un nombre profundamente falto de iniciativa: descentralización. La descentralización, que a finales de los 90 se había puesto en marcha en un 80 por ciento de los países,¹⁴⁴ ejerce presión sobre el poder y las decisiones para que pasen del ámbito nacional al local, y se ha convertido en una moda por buenas y malas razones. En el lado positivo, los defensores arguyen que acerca el poder a la gente y, de ese modo, garantiza que las decisiones locales se ajusten a las necesidades locales. Menos positivo es el hecho de que algunos gobiernos vean la descentralización como una forma políticamente aceptable de eludir las reivindicaciones de las OSC –especialmente de los sindicatos–, y de reducir el tamaño del Estado.

En el sur de Perú, Quique Quilla, alcalde de la ciudad rural de Sandia, cree que la municipalidad puede construir escuelas gastando la mitad que el Gobierno central y afirma que la nueva participación y comprensión que tiene la población con respecto de la administración local ha cambiado la naturaleza de la política local: «Los candidatos a alcalde ya no llegan y prometen milagros imposibles como antaño: la gente sabe qué es posible hacer», dice. A Quilla también le preocupa que los recursos se gasten en símbolos de estatus –como, por ejemplo, los imponentes pero en su mayoría vacíos estadios deportivos dispersos por el interior de Perú– más que en empresas menos glamorosas de suministro de agua, saneamiento o alumbrado público.

En un número limitado de casos –principalmente, en zonas de Bolivia, Brasil e India–, la descentralización ha tenido un impacto notable y ha puesto en marcha un proceso de demanda ciudadana y respuesta gubernamental cuyo resultado han sido Estados más eficaces y responsables. En Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1994 transfirió fondos y responsabilidades a las municipalidades y creó comités locales de supervisión formados por representantes de grupos locales. La simple decisión de asignar gastos públicos sobre la base de la renta per cápita hizo que la parte de los fondos que se canalizaba hacia las tres ciudades más grandes y políticamente me-

por conectadas del país cayera del 86 al 27 por ciento y permitió a las organizaciones indígenas y a otros tener una participación mucho mayor en el funcionamiento del Estado.¹⁴⁵

Quizás el caso más conocido de participación ciudadana descentralizada sea el proceso de Presupuesto Participativo en Brasil, que inicialmente se desarrolló en la ciudad de Porto Alegre pero que para 2000 se había extendido a unas 140 municipalidades brasileñas. En las reuniones, que están abiertas a todo el mundo, se clasifican las prioridades de gasto y se eligen delegados. Los resultados son impresionantes: después de que comunidades locales de todo Porto Alegre dieran máxima prioridad al suministro de agua y saneamiento, el número de hogares con acceso a servicios de suministro de agua aumentó del 80 por ciento en 1989 al 98 por ciento en 1996, mientras que el porcentaje de población abastecida por el sistema de alcantarillado pasó del 45 por ciento al 85 por ciento.¹⁴⁶

En India, la descentralización combinada con medidas positivas ha llevado a un aumento del liderazgo de las mujeres. Una enmienda constitucional de 1992 requería que al menos un tercio de los escaños en consejos locales (*panchayat*) se asignara a mujeres. En torno a un 40 por ciento de las mujeres elegidas proceden de familias que viven por debajo del umbral de la pobreza. Estas mujeres provocan cambios en la inversión pública que se hace en el suministro de agua, los lavabos comunitarios, el fomento de la asistencia escolar en el caso de las niñas y otros servicios esenciales.¹⁴⁷

No obstante, en muchos otros casos la descentralización apenas ha influido en la vida de la gente pobre y en algunos casos puede que haya complicado aún más la situación. Las poderosas élites locales se pueden apropiarse del proceso y transferir corrupción, más que poder. Los gobiernos locales, en especial en zonas pobres, a menudo no tienen el dinero ni los conocimientos técnicos para proporcionar servicios de calidad. La descentralización que asigna responsabilidades sin ajustarlas a los recursos debilita el papel redistributivo del gasto público nacional y puede aumentar la desigualdad, ya que las zonas ricas lo tienen mucho más fácil que las pobres a la hora de recaudar ingresos de sus habitantes.

Al igual que otras herramientas de la política de desarrollo, la descentralización necesita movimientos sociales bien organizados y

seguros de sí mismos que puedan insistir en la rendición de cuentas y evitar la cooptación por parte de élites locales, y, asimismo, lograr el compromiso y la capacidad del Gobierno para trasladar la financiación y los recursos técnicos al ámbito local: dicho de otro modo, ciudadanos activos y un Estado eficaz.

TRANSFORMAR LOS ESTADOS DÉBILES

En muchas partes del mundo en desarrollo, los Estados se parecen poco a los modelos eficaces antes mencionados. Salvo unas pocas excepciones notables, en el África subsahariana, Centroamérica y Asia central los Estados no han conseguido mostrar más que unas breves explosiones de desarrollo antes de volver atrás.

El mal gobierno no es una sentencia a cadena perpetua: numerosos Estados que antes habrían sido tachados de «defectuosos» han cambiado completamente. Malasia pasó de una debacle de disturbios étnicos después de la independencia a convertirse en un gigante industrial. El economista Ha-Joon Chang señala su propio país, Corea del Sur, en el que en la década de los 60 el Banco Mundial envió a funcionarios del Estado a Pakistán y Filipinas para «aprender acerca del buen Gobierno».¹⁴⁸

En África, Botsuana demostró que la descolonización y la «maldición» de enormes yacimientos de diamantes se podían transformar en un éxito de desarrollo, mientras que Mauricio consiguió diversificar su producción, que dependía del azúcar, y pasar al textil, las finanzas y al turismo (véase el estudio de caso de la página 225). Más recientemente, Ghana y Tanzania han consolidado sus instituciones públicas, mientras que Ruanda, Mozambique y Vietnam han conseguido rehacer sus economías después de devastadores conflictos.

En el Cuerno de África, Somalilandia ha demostrado que el cambio es posible incluso en las circunstancias menos prometedoras. Después de declararse independiente de Somalia, un Estado muy conflictivo y que se estaba derrumbando, en 1991, Somalilandia ha conseguido una estabilidad interna notable basada en una combinación de elecciones presidenciales y parlamentarias y consejos de ancianos tradicionales. Ha desarrollado un enfoque innovador y

basado en la comunidad para construir la paz y ha aprovechado el interés y los recursos de su gran diáspora internacional.

Un estudio reciente sobre los esfuerzos para reconstruir Estados africanos después de conflictos concluía que las perspectivas de estabilidad dependían fundamentalmente de la naturaleza de la coalición política en el poder.¹⁴⁹ El acuerdo político, resuelva o no las diferencias que han conducido a la guerra, o bien por medio de un compromiso real, o bien mediante la clara victoria de un grupo sobre los demás, parece ser crucial. Así, las claras victorias en guerras civiles en Uganda, Etiopía y Ruanda marcaron el comienzo de periodos de estabilidad y de construcción del Estado, mientras que el resultado de un acuerdo negociado que excluía a partidos clave en el Congo fue un Gobierno debilitado. Esto se podría aplicar a los casos de compromiso real en el acuerdo que puso fin a la guerra civil de El Salvador o a la exclusión de partidos en el acuerdo de paz más reciente en Afganistán. Si esto es cierto, da una lección sobre cómo resolver conflictos: un acuerdo negociado incompleto puede reducir temporalmente el sufrimiento humano, pero condenar a un país a una inestabilidad prolongada.

El éxito a la hora de construir un Estado con frecuencia depende de elegir un momento de consenso político y social tras una guerra, una crisis económica o una vuelta a la democracia para consolidar instituciones estatales a través de medios como el impulso de la economía (Vietnam y Mozambique), la reforma fiscal (Chile) o la nueva redacción de la Constitución nacional (Brasil). La capacidad de los países para aprovechar ese momento depende siempre de la política y de las instituciones nacionales. Estas controlan las tensiones, garantizan (o debilitan) la estabilidad y crean (o destruyen) un «entorno favorable» para los negocios. Por encima de todo, respetan (o niegan) los derechos y reducen (o exacerban) la desigualdad y la pobreza.

Nada de esto es fácil. El filósofo alemán Georg Hegel describió el Estado como una «obra de arte». Como obras de diseño consciente, los grandes Estados y Constituciones son comparables a los logros más destacados de la civilización en artes plásticas, música, filosofía o poesía. Son la manifestación colectiva de la imaginación humana y a menudo sobrepasan los logros individuales en la medida en que han transformado la vida de las personas.¹⁵⁰

Las interrelaciones entre ciudadanía activa, Estados eficaces y democracia son complejas y están en continuo desarrollo. La capacidad de los ciudadanos a menudo se desarrolla a través de la acción del Gobierno: por ejemplo, al proporcionar acceso a la educación, la sanidad y la información. Y las instituciones estatales se crean, se forman y más tarde se reforman por medio de acciones de ciudadanos a quienes de ese modo se ha otorgado poder. La democracia formal puede dar más voz y poder a los ciudadanos, pero ello depende de la naturaleza del proceso democrático: también puede excluir a las comunidades pobres y marginadas y generar un sentimiento de resignación, más que de poder.

DE LA POBREZA AL PODER

El desarrollo trata de transformar la vida y las expectativas de los habitantes de una nación, una ambición que va mucho más allá de simplemente aumentar los ingresos monetarios. Aunque en los pasados 60 años se ha experimentado un progreso enorme, todavía quedan retos sumamente importantes y urgentes a la hora de tratar de resolver el problema de la injusticia, la desigualdad y el sufrimiento innecesario. El punto de partida de este esfuerzo debe ser garantizar que todo el mundo disfrute de derechos básicos y de la capacidad de hacerlos valer. La gente que vive en la pobreza debe crear u obtener poder sobre sus propias vidas y destinos. Para desarrollarse, los países necesitan ciudadanos con estudios, bien informados y sanos y un Estado dispuesto y capaz de proporcionar los servicios esenciales de los que depende su bienestar. El Estado también debe garantizar que tanto la calidad como la cantidad de crecimiento económico satisfagan las necesidades de desarrollo.

La globalización tiene implicaciones complejas para la política de construir Estados eficaces. Las más palpables son las crecientes restricciones que impone a las políticas económicas que pueden utilizar los Estados, de las que hablamos en el capítulo 5.

Sin embargo, su impacto político es más insidioso. El segmento más integrado globalmente en prácticamente todos los países es la élite política y económica. La gente de este grupo consume más productos importados, viaja más y lee el *Financial Times* o el *Herald*

Tribune. Sus hijos se impregnan de la cultura internacional a través de la MTV e Internet y a menudo se marchan a estudiar a universidades europeas y norteamericanas antes de regresar a sus países para dirigirlos. ¿Hasta qué punto esa integración debilita el sentido de identidad y propósito nacional que desde siempre ha jugado un papel decisivo en la construcción de Estados eficaces?

En una primera dimensión esto no es nuevo: las élites de los países en desarrollo a menudo han estado al servicio de los poderes coloniales y han debilitado su propio papel a la hora de construir identidades nacionales. Aunque la integración global pone todo esto en un nuevo nivel. El peligro es que a las élites del mundo en desarrollo cada vez les gusta más ir de compras a Miami o mezclarse con los poderosos en Washington, Nueva York o Londres y están menos dispuestas o son menos capaces de ayudar a crear desarrollo en sus propios países.

Si esto es cierto, es probable que en el futuro el camino autoritario para la construcción del Estado resulte todavía más ineficaz. Las élites utilizarán el poder para obtener riqueza, más que para invertirla. Las autocracias se parecerán más a Myanmar que a Corea del Sur. Una política de desarrollo basada en ciudadanos activos y en inclusión política y económica será más fundamental que nunca antes a la hora de construir Estados eficaces y responsables que continúen siendo la clave para el desarrollo.

CAPÍTULO TRES

POBREZA Y RIQUEZA

Una economía para el siglo XXI	124
Medios de vida rurales	137
Cómo se produce el cambio: Las comunidades pesqueras de Tikamgarh	169
El mundo cambiante del trabajo	172
Sector privado, interés público	196
Favoreciendo el crecimiento	209
Cómo se produce el cambio: Botsuana y Mauricio, dos historias de éxito en África	225
Mercados sostenibles	228

UNA ECONOMÍA PARA EL SIGLO XXI

Pasar un día en una aldea o barriada en el mundo en desarrollo es suficiente para disipar rápidamente cualquier atisbo de idea de que el que es pobre lo es por ser vago. Las mujeres se levantan temprano para hacer la comida y preparar a los niños para que vayan a la escuela, con frecuencia antes de ellas mismas dirigirse a sus trabajos remunerados en oficinas, mercados o como empleadas de la limpieza y cocineras. Los hombres trabajan en la construcción, cargando mercancías o llevando a personas de un lugar a otro. En el medio rural, el trabajo en la agricultura y en las granjas exige largas jornadas agotadoras en condiciones duras.

A pesar de todo este esfuerzo y la enorme riqueza generada por la economía mundial, cientos de millones de hombres y mujeres siguen inmersos en la más absoluta de las pobreza. ¿Por qué? Este capítulo pretende encontrar una respuesta explorando la naturaleza de los mercados, la red de interacciones económicas que une a individuos, comunidades y naciones. En el mejor de los casos, los mercados son motores poderosos, que generan riqueza y transforman la vida y las expectativas de las personas a través de la sociedad. En el peor de los casos, los mercados excluyen a la población pobre, exacerbando las desigualdades y degradando el mundo natural del que todos dependemos.

El problema no reside en los mercados *per se* –Amartya Sen señaló en una ocasión que «Estar genéricamente en contra de los mer-

cados sería casi tan extraño como estar genéricamente en contra de la conversación»¹— sino en las normas e instituciones que los gobiernan. El impacto de los mercados sobre la pobreza y la desigualdad depende de la capacidad de la población pobre de ejercer influencia sobre el funcionamiento de los mercados. Cuando los pequeños productores, granjeros o trabajadores se organizan, pueden utilizar el aumento en el poder de negociación que su número les proporciona para reducir costes, negociar mejores precios o salarios y ampliar sus ventas.

Cuando la población se organiza, también puede convencer a las autoridades para que modifiquen la estructura y las normas que gobiernan los mercados, y así garantizar que se les ofrezca un trato justo. Organizar el poder de los mercados para que responda a los grandes retos de este siglo requerirá medidas por parte de los Estados y de los ciudadanos, así como un nuevo enfoque sobre la herramienta principal utilizada para comprender los mercados y la economía. No tenemos mucho tiempo: la economía mundial necesita pasar rápidamente a un rumbo «inteligente» de crecimiento sostenible que favorezca a la población pobre, o de lo contrario el cambio climático y las limitaciones de los recursos naturales serán cada vez más perjudiciales porque minarán el crecimiento y exacerbarán la pobreza y la desigualdad.

ECONOMÍA

La economía es una disciplina amplia pero dividida, que consta de docenas de escuelas de pensamiento, cubre casi todos los aspectos de la existencia humana y abarca el espectro político y filosófico. Sin embargo, esta rica diversidad de análisis e ideas casi nunca se refleja en los debates económicos en los centros de poder.

Durante la mayor parte del siglo XX, dos de estas escuelas, la neoclásica y la keynesiana, lucharon por la supremacía intelectual y por llamar la atención de los que toman las decisiones. En las últimas décadas, se ha impuesto la escuela neoclásica. Dentro de la escuela neoclásica, ha habido esfuerzos serios para participar en el matiz profundo y en la complejidad del desarrollo, pero en la práctica, la formulación de políticas económicas suele estar dominada por una versión mucho más cruda y «simplificada» que aboga por

soluciones simplistas a problemas complejos (liberalizar, privatizar, evitar un déficit fiscal a toda costa). No hay duda de que algunos economistas se han rendido a esta tendencia de mensajes simples, pero otros se han rebelado. La desastrosa respuesta del Fondo Monetario Internacional a la crisis financiera asiática de finales de los años noventa llevó a un exasperado Joseph Stiglitz (premio Nobel convertido en economista jefe del Banco Mundial) a lamentarse de que unos «estudiantes de tercera procedentes de universidades de primera» dirigiesen el Fondo.²

El control que impone esta versión de la escuela neoclásica depende no solo de la actitud, con frecuencia inquisitorial, que mantiene ante las otras propuestas, sino también del panorama simple, convincente, aunque plagado de errores, que ofrece al mundo: el de personas e instituciones como actores individuales que persiguen sin descanso sus propios intereses personales.

Asumir que la sociedad humana está compuesta por individuos aislados, que sacan el máximo jugo a los servicios y que tienen preferencias fijas, permite a los economistas neoclásicos desarrollar modelos matemáticos complejos que dan a su disciplina la apariencia de una ciencia «objetiva». Dichos modelos, a su vez, permiten a los responsables de tomar las decisiones realizar predicciones –si ponemos en marcha la política Y, la economía debería crecer en X– que después justifican la asignación de los recursos limitados, aunque los propios economistas suelen curarse en salud aludiendo a que no se puede predecir el futuro.

Las suposiciones en las que se basan estos modelos suelen hacer caso omiso de las complejidades de la vida real, en la que las actitudes, creencias y relaciones sociales y políticas influyen tanto en el comportamiento como el interés personal de los individuos.³ Normalmente se asume que los mercados son naturales, cuando en realidad están gobernados por normas detalladas sobre contratos, acceso al crédito, competición, negociación colectiva, etc. No se llega a estas normas en un vacío político: reflejan la fuerza relativa de los que participan, o están excluidos, de su negociación. Asimismo, las actitudes predominantes sobre el valor de un trabajo en concreto son fundamentales y el pensamiento económico convencional no las suele poner en tela de juicio.

Al hacer de los ingresos un indicador de utilidad (o de felicidad), la perspectiva neoclásica interpreta que el desarrollo comporta principalmente generar un aumento de los ingresos, y arroja poca luz sobre el modo en que los mercados pueden alcanzar el desarrollo en un sentido más amplio, basado en derechos y dignidad.⁴ Incluso dentro del terreno de los ingresos, el punto de vista convencional se centra en ingresos absolutos, no relativos, ya sea a nivel nacional o individual, restando de este modo importancia a las cuestiones de equidad.⁵ En esta visión del mundo, la lucha contra la pobreza tiene lugar como resultado indirecto de una redistribución y un crecimiento económicos en términos más amplios, como una ocurrencia tardía en lugar de ser el dogma central de la formulación de políticas económicas.

Dos defectos esenciales del uso de la economía dominante en el desarrollo son, en primer lugar, su incapacidad para medir y valorar el trabajo no remunerado en el hogar, criar a los hijos o cuidar de los enfermos o ancianos, y en segundo lugar, su tendencia a restar importancia a la degradación medioambiental. Estos puntos débiles nacen de la resistencia a participar en la economía no monetaria, y debe ponérseles remedio si se desea que las políticas logren sostenibilidad medioambiental y social.

LA CRÍTICA FEMINISTA

La economía dominante no mide ni valora la producción y distribución de bienes y servicios que se encuentran fuera de la economía monetizada, en particular el trabajo no remunerado, como el cuidado de los hijos, ir a buscar leña y agua o preparar la comida, precisamente las actividades que consumen el tiempo y la energía de la mayoría de las mujeres pobres y que son esenciales para sostener la sociedad.⁶

Aunque la sostenibilidad social se valora en general, el trabajo no remunerado no se reconoce en la contabilidad nacional, a pesar de que subvenciona el trabajo remunerado que sí se contabiliza, puesto que tiene que hacerse cada día para que la economía formal siga su curso. Un informe de la ONU sobre indicadores de actividades económicas no registradas en 14 países muestra que el trabajo no remunerado en los hogares es de la misma magnitud que el trabajo

remunerado en el mercado.⁷ Las estimaciones del valor del trabajo en el hogar como porcentaje del PIB varían de un 35 a un 55 por ciento.⁸

Todo esto tiene enormes implicaciones para la política de desarrollo, así como para los derechos de la mujer. El tiempo que los cuidados no remunerados «quitan» del trabajo remunerado se considera un obstáculo para la «economía real» en lugar de una contribución a la misma. Por consiguiente sólo aquellos que pueden trabajar a tiempo completo durante toda su vida, en su mayoría hombres, se consideran «trabajadores reales», merecedores de sueldos dignos y de beneficios. La realidad es que un número creciente de hogares depende cada vez más de los ingresos de las mujeres, que son más reducidos.

Esta crítica no es específica o únicamente sobre la situación de las mujeres. Sin embargo, el hueco entre la contribución real y percibida del trabajo no remunerado perpetúa la desigualdad entre mujeres y hombres, y puede llevar a la discriminación de la mujer en la política pública y en las decisiones de inversión. Los análisis económicos convencionales suelen concluir recomendando proyectos de infraestructuras que abordan la necesidad de irrigación, pero no la de suministros de agua a los hogares; hablan de los programas de crédito que ofrecen préstamos para adquirir bueyes, pero no de los molinos para moler el maíz o de estufas de bajo consumo; destacan la importancia de políticas laborales que establezcan salarios mínimos, pero no garantizan el derecho de maternidad.

El hecho de que las mujeres y los hombres realicen diferentes tipos de trabajo parte de una combinación de desigualdad en el poder fundamentada en normas e instituciones sociales (conocidas como patriarcado), y de diferencias naturales (las mujeres dan a luz y amamantan a sus hijos). La diferencia en el valor que la sociedad atribuye al trabajo de las mujeres y de los hombres no es en absoluto inmutable y es fundamental que cambie, puesto que es un resultado y un impulsor de una tendencia sistemática contra las mujeres, que se transmite a través de la cultura, la familia, los mercados y el Estado.

Las diferencias entre las mujeres y los hombres en lo que atañe a su consumo también son importantes. En general las mujeres deciden gastar un porcentaje más elevado de sus ingresos en educación

y salud, lo que mejora así el bienestar y las posibilidades de su familia. Los estudios realizados desde muchos contextos diferentes, tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo, muestran una correlación entre el porcentaje de dinero controlado por las mujeres y una mejora en la salud infantil.⁹ Los hombres tienden a gastar un porcentaje más elevado de los ingresos en sí mismos, pero también a invertir en negocios a largo plazo, incluidas pequeñas empresas, lo cual no ofrece beneficios inmediatos a la familia pero podría dar muy buenos resultados a largo plazo.

Al ignorar las diferencias basadas en el género, los legisladores podrían exacerbar la desigualdad de género. En algunas partes del África subsahariana, por ejemplo, las mujeres han sufrido más los reveses de la liberalización del mercado. Debido a sus desventajas relativas a la hora de obtener acceso al crédito, a las nuevas tecnologías y a las redes de marketing, así como a «su pobreza de tiempo» relativa, las mujeres tardan más en sacar provecho de las nuevas oportunidades de exportación.¹⁰ Al mismo tiempo, la liberalización ha aumentado la competición de las importaciones en el mercado alimenticio interior, donde las agricultoras tienen una función predominante. En los hogares en los que el poder de negociación de las mujeres es débil, los hombres podrían presionar a las mujeres para que pasasen más tiempo en la producción de cultivos comerciales, mientras retienen el control sobre los beneficios.

Hasta la fecha, la economía feminista todavía no ocupa un lugar predominante, a pesar de las pruebas aplastantes de que la igualdad de género produce una economía más próspera y eficaz, y a pesar del creciente rechazo de las mujeres a actuar como un recurso sin límites al que se explota sin pagar las consecuencias. Si se quiere que el desarrollo reduzca la pobreza y las desigualdades, la economía debe reconocer la política de la unidad familiar e incorporar como contribución positiva el trabajo invertido en cuidar de la próxima generación. La divulgación de los derechos de la mujer muestra la rapidez con la que cambian las actitudes con respecto al papel «apropiado» de las mujeres. El pensamiento económico convencional tiene que ponerse al día.

LA CRÍTICA MEDIOAMBIENTAL

A diferencia del feminismo, el pensamiento medioambiental, segunda laguna fundamental de la economía convencional, ha pasado rápidamente de estar en los márgenes a ocupar la corriente dominante en las últimas décadas, como evidencian la legislación nacional, el nombramiento de ministros de Medio Ambiente, las nuevas disciplinas académicas, los acuerdos internacionales como el protocolo de Kyoto y una fuerte concienciación pública. El motor de dicho cambio han sido las pruebas crecientes e irrefutables del grave daño medioambiental y los esfuerzos realizados por ciudadanos activos de todo el mundo para dar prioridad al medio ambiente en las agendas de los políticos.

Ya en el año 1987, el concepto de «desarrollo sostenible» cobró importancia a través del Informe Brundtland, que lo definía como «desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas».¹¹ Aunque se trata de una definición vaga, consigue sabiamente combinar dos cuestiones fundamentales: la degradación medioambiental que normalmente acompaña al crecimiento en la economía de mercado y la necesidad de que dicho crecimiento mitigue la pobreza.¹² Para resolver esta contradicción aparente, los políticos necesitan dejar de asumir que el medio ambiente natural es ilimitado y deben empezar a tener en cuenta los costes del daño.

Un modo de llevar esta tarea a cabo es la denominada «contabilidad según costes totales» (FCA, por sus siglas en inglés). De acuerdo a la FCA, los bienes y servicios se tasan para reflejar su coste real (incluyendo los costes medioambientales y otros costes sociales). Así, el coste real de un vehículo incluiría su impacto medioambiental y el coste de su eliminación final, además del coste de fabricación. Con la contabilidad según costes totales, los recursos naturales se convertirían en un factor en los cálculos del PIB de un país, los recursos naturales se redefinirían como activos en los libros de las empresas y dañar el medio ambiente se incorporaría al coste de un producto.

Los economistas del Banco Mundial utilizaron precisamente este enfoque cuando estimaron el agotamiento de los recursos naturales y la contaminación en Bolivia en 2003. Descubrieron que lo que

afirmaba el análisis económico convencional (que había un nivel de ahorro nacional de un 12 por ciento de la producción económica total) era en realidad una pérdida neta de casi un 4 por ciento.¹³ En China, las pérdidas a causa de la contaminación y el daño ecológico oscilaron entre un 7 y un 20 por ciento del PIB anual durante las dos últimas décadas, sin ni siquiera contar las 300.000 muertes anuales atribuidas a la contaminación del aire.¹⁴

Aunque el medio ambiente interesa a todo el mundo, las políticas respetuosas con el medio ambiente resultantes de la contabilidad según costes totales beneficiarían especialmente a la población pobre, cuyos medios de vida están más conectados directamente a los recursos naturales. Los agricultores que se enfrentan a la sequía, las comunidades pesqueras que luchan contra una reducción en la pesca o contra la sequía en los ríos, o los habitantes de las barriadas pobres ante el riesgo de inundación, desprendimiento de tierra y contaminación no necesitan que vengan expertos a decirles que sus entornos se están deteriorando. En lo que atañe a los países de ingresos bajos, el daño medioambiental es proporcionalmente más costoso, pues los recursos naturales representan una parte mayor de su riqueza nacional.¹⁵

Debido a sus funciones sociales y económicas, las mujeres se beneficiarían especialmente, ya que suelen estar más expuestas al riesgo y ser más vulnerables que los hombres al impacto de la degradación medioambiental. Cuando los peligros medioambientales perjudican los medios de vida y la salud de las comunidades necesitadas, los roles de género comúnmente aceptados imponen sobre la mujer la mayor parte de la carga del mantenimiento, cuidado y recuperación.

Si se incorporasen los costes medioambientales al análisis económico se obligaría al tan necesario replanteamiento del papel del crecimiento en el desarrollo económico. Aunque hay pruebas que indican que la intensidad del uso de los recursos naturales (por ejemplo el uso energético por unidad de PIB) disminuye una vez que el país se ha desarrollado a partir de cierto punto,¹⁶ el crecimiento general en la economía supera dichas disminuciones. En otras palabras, hay pocas pruebas de un crecimiento económico «desconectado» genuino a partir del uso de los recursos. En 2003, Cuba era el único país

del mundo que había conseguido vivir dentro de los límites de su espacio medioambiental al tiempo que obtenía elevados niveles de desarrollo humano.¹⁷ Esto se debía probablemente a su combinación única de gestión medioambiental, una provisión excelente de salud y educación y la incapacidad de generar crecimiento sostenible en la economía de mercado.

Mientras tanto, China e India persiguen un crecimiento rápido del PIB en modos muy semejantes a los seguidos por Europa y América del Norte en el pasado. Su éxito está provocando unos aumentos enormes del consumo (de grano, carne, acero, petróleo y madera) y un incremento drástico en emisiones de gas de efecto invernadero. Al actuar como «la fábrica del mundo», China también permite que los países que consumen sus bienes subcontraten sus emisiones de carbono. Como resultado, se espera que China supere a EE UU como principal emisor mundial de dióxido de carbono (CO₂) en los próximos años. El ecosistema mundial simplemente no puede sostener a miles de millones de personas adicionales que quieran vivir como americanos ricos, aunque posteriormente pasen a un modo de vida postindustrial que consuma menos recursos. De acuerdo a un cálculo realizado por el *Informe sobre desarrollo humano* de la ONU, si toda la población mundial generase gases de efecto invernadero al mismo ritmo que Canadá o EE UU, necesitaríamos nueve planetas para absorber el impacto.¹⁸

Una mejor comprensión de la naturaleza no lineal del cambio medioambiental añade más urgencia a la cuestión. Los procesos medioambientales están plagados de umbrales o «puntos de inflexión». Cuando se atraviesan dichos umbrales, el cambio medioambiental puede ser catastrófico e incluso irreversible. Las reservas de bacalao en los Grandes Bancos en las costas de Canadá todavía muestran pocas señales de recuperación, más de 15 años después de su repentino colapso y del cierre de la industria pesquera en 1992. En la actualidad los científicos creen que un aumento de 2°C de la temperatura media global sobre los niveles preindustriales es el umbral en el que sería probable que se produjesen efectos peligrosos sobre los sistemas geofísicos y biológicos (véase el capítulo 4).

Cambiar el modelo de desarrollo es tarea ardua, especialmente porque cualquier nuevo paradigma debe evitar arrebatar oportuni-

dades a los países y comunidades que todavía luchan por salir de la pobreza. Es política y moralmente indefendible decir que «los indios no deben tener neveras ni coches» cuando los países ricos los tienen en abundancia. Lo que resulta necesario es encontrar un equilibrio que reduzca la intensidad medioambiental de las economías ricas, que garantice un acceso más justo a los recursos mundiales entre los pobres y los ricos y que conserve el medio ambiente.

La buena noticia es que la sostenibilidad se ha convertido, en las últimas décadas, en uno de los asuntos más fundamentales de la época, y destaca en los programas políticos de los líderes mundiales y del público en general. Pero las políticas son desalentadoras. Hay que convencer a los poderosos que dirigen la economía –empresas, inversores y Gobierno– para que actúen en concierto y, en muchos casos, contra sus propios intereses a corto plazo.

EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL DESARROLLO

Tal y como la utilizan los políticos, ni la economía neoclásica ni la keynesiana tienen en cuenta los aspectos no monetarios del desarrollo y del bienestar. Al incorporar el trabajo no remunerado, el daño a la naturaleza y otros elementos esenciales, el análisis económico convencional se ampliaría y pasaría a abordar un mayor abanico de las repercusiones que las políticas e instituciones tienen sobre las personas y sobre el desarrollo. Existen al menos ocho áreas fundamentales que hay que tener en cuenta (mostradas en la figura 3.1):

Actividad económica ortodoxa: crecimiento, rendimiento de la inversión, estabilidad de los precios.

Pobreza de ingresos: salarios, transferencias gubernamentales.

Sostenibilidad medioambiental: tierra (suelo, bosques), aire, agua (sistemas marinos y de agua dulce), cambio climático.

Igualdad: horizontal (étnica, geográfica), vertical (ingresos, activos), género.

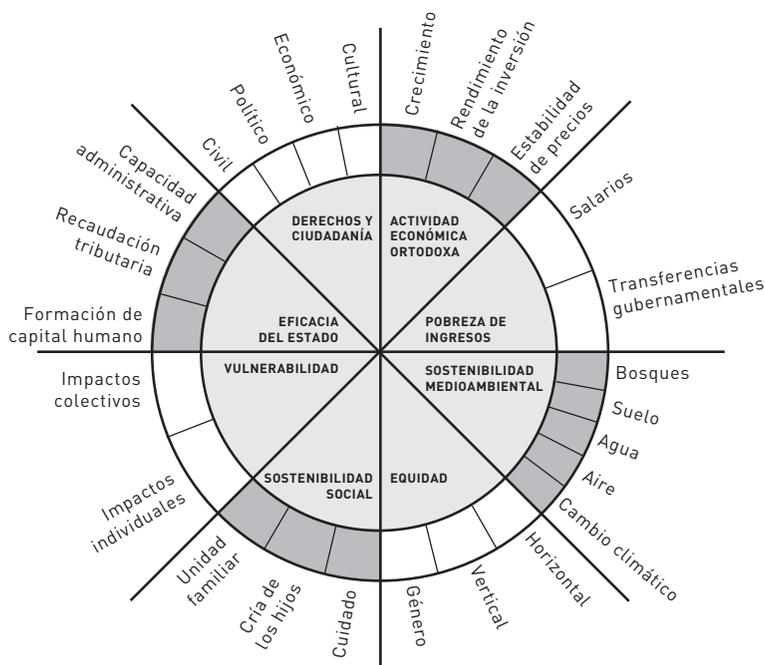
Sostenibilidad social: cuidado, cría de los hijos, unidad familiar.

Vulnerabilidad: a impactos individuales o colectivos.

Eficacia del Estado: formación de capital humano, recaudación tributaria, capacidad administrativa.

Derechos y ciudadanía: civiles, políticos, económicos, culturales.

FIGURA 3.1
EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL DESARROLLO



Solo las dos primeras áreas fundamentales (actividad económica y pobreza de ingresos) suelen tratarse en la toma de decisiones políticas económicas convencionales; las otras seis se ignoran o se les resta importancia. Sin embargo todas deben tenerse en cuenta si se quiere entender el impacto real de una política o institución dada sobre el bienestar humano.

Por ejemplo, un Gobierno que se plantea si debe fomentar las exportaciones mediante la creación de zonas francas o animando la exportación agrícola necesitaría pensar en el crecimiento, en el rendimiento de la inversión y en la estabilidad de los precios, así como en los salarios y en las transferencias gubernamentales. Pero los políticos también tendrían que abordar las otras seis áreas. Si se considera el impacto sobre la tierra, el aire, el agua y el cambio climático, se podría conseguir que surgiese una preocupación por el uso del

agua, las fugas de pesticidas o el aumento en las emisiones de carbono del transporte. En lo que atañe a la igualdad, un gobierno podría tener que considerar si sus acciones beneficiarían más a la costa que al interior, o si excluirían a minorías étnicas que no participan en la economía de mercado, o si mejorarían el empleo y los salarios de las mujeres. Del mismo modo, en lo referente al trabajo no remunerado, podría descubrir que la liberalización aumentaría el papel de la mujer en la población activa remunerada, lo que exigiría que el Gobierno tomase medidas para apoyar el cuidado de los hijos.

En las áreas de vulnerabilidad, ciudadanía y eficacia del Estado, emergerían otras consideraciones de igual importancia. ¿Cómo se mitigarían las repercusiones individuales, como el desempleo, o la de los colectivos que sufren la pérdida repentina de acceso al mercado? ¿Se reducirían o se reforzarían los derechos de los sindicatos? ¿Cómo pagaría el gobierno por los servicios, dado los reducidos niveles de impuestos, tan necesarios para atraer a inversores? ¿Se compromete el Gobierno a fomentar la mejora industrial, ya sea a través de apoyo técnico, financiero o mediante otras políticas industriales?

La perspectiva neoclásica ofrece una prueba definitiva, con frecuencia el rendimiento de la inversión o el impacto sobre el PIB, para ofrecer la respuesta «correcta». Este marco más amplio, sin embargo, refleja lo complicada que es la realidad: explicar la riqueza y el bienestar, en lugar de únicamente el crecimiento, implica internalizar los costes del uso de los recursos, el trabajo no remunerado y otras denominadas «externalidades» en el planteamiento económico diario, y poner el énfasis no en los flujos de bienes y servicios en los mercados sino en su impacto sobre el bienestar y la sostenibilidad. Esta perspectiva se centra mucho más en las cuestiones de la inseguridad y la desigualdad, fundamentales para el bienestar pero que suelen ser marginales cuando se debate el crecimiento en la economía de mercado.

Un enfoque para implementar dicha «economía para el siglo XXI» es intentar aumentar el número de factores que se tienen en cuenta en un cálculo numérico de los costes y beneficios relativos de las diferentes opciones políticas, por ejemplo contemplando la contabilidad según costes totales. Esto mantiene la centralidad de la econo-

mía como disciplina: aportar cifras permite a los políticos afirmar que «La opción A es mejor que la opción B». Sin embargo, factores como la ciudadanía activa, un Estado eficaz, el disfrute de derechos o un sentido más amplio del bienestar son difíciles de medir y podrían verse apartados al margen del debate. Como observó una vez Einstein, «Todo lo que se puede contar no cuenta necesariamente; todo lo que cuenta no puede necesariamente contarse».

Un enfoque alternativo sería abordar el ejercicio numérico como una contribución más al debate, que se debe cotejar con otros asuntos menos cuantificables pero no por ello menos importantes. En cualquier momento o lugar, una política concreta será positiva en algunos de sus impactos y negativa en otros. Las personas que toman las decisiones siempre necesitarán consultar e identificar las compensaciones y ponerse de acuerdo en las prioridades: tales discusiones son el meollo de la política, que en última instancia debe ser servida, y no gobernada, por la economía.

MEDIOS DE VIDA RURALES

La cabaña fría y llena de humo en el interior montañoso de Vietnam está llena de hombres y mujeres del pueblo indígena h'moung, vestidos con sus blusones y polainas tradicionales, de color negro e índigo. No encontramos prácticamente ningún indicio del mundo moderno: nada de plástico, ni calendarios ni fotos en las paredes. Las mujeres, que lucen sombreros negros y cilíndricos de fieltro y pendientes de aro de plata, no hablan vietnamita. El tema también es tradicional: cómo utilizar la paja (y más especialmente, frotar con alcohol) para mantener a sus bienes más preciados, los búfalos, calientes y bien alimentados en el invierno para reducir el riesgo de que contraigan enfermedades.

Este santuario de tradición se encuentra sitiado. En las casas más ricas de la aldea ya se puede ver una motocicleta o una televisión y, a pocos kilómetros de distancia, el pueblo local está plagado de turistas intrépidos. Estos visitantes proporcionarán ingresos, comprando objetos y comida, ayudando a que los h'moung diversifiquen sus medios de vida y reduzcan así su vulnerabilidad a los cultivos o a un búfalo enfermo. Pero la presencia de los turistas también suavizará, si no la destruye, la propia «pureza» que los atrajo a estos parajes. ¿Preocupa esto a los h'moung? Parece que de momento no. «La agricultura es dura. Mi sueño es que mis hijos puedan educarse y tener un trabajo especializado, quiero que se vayan», afirma un hombre. «Aunque dejen la aldea y me quede solo, quiero que estudien vietnamita, inglés o francés, no h'moung».

El mundo rural que avanza tan rápidamente conlleva tanto oportunidades como amenazas para sus habitantes. El cambio se produce de modo desigual y con frecuencia más rápido en zonas que están más conectadas a los mercados, pero pocas son las que escapan a los cambios. El aislamiento rural está desapareciendo gracias a la proliferación de las carreteras, la alfabetización y las comunicaciones. Las comunidades agrícolas están cada vez más familiarizadas con el mundo urbano, ya sea gracias a la radio, televisión o a las historias de los emigrantes retornados. El aumento en la facilidad de movimiento está difuminando las fronteras entre lo rural y lo urbano, ya que los miembros de las familias se mueven entre los dos mundos, combinando el trabajo y la producción en estrategias de medios de vida familiares complejas.

Los miembros de familias de agricultores trabajan en granjas vecinas, recogen productos silvestres, crían o pescan pescado, elaboran artesanía u otros productos o prestan servicios como albañilería o partería. En algunas de las zonas más áridas del planeta, unos 100 a 200 millones de personas en su mayoría nómadas también viven de sus rebaños (los desafíos con los que se enfrentan los pastoralistas se comentan en el capítulo 4). Casi en todas partes, los hijos de los agricultores dejan las granjas y se dirigen a las ciudades, y envían dinero a casa para ayudar a la supervivencia de sus padres.

A pocos les sorprende que la gente se vaya. Las unidades familiares rurales no sólo tienen pocos ingresos: los índices de alfabetización y la esperanza de vida se encuentran siempre por debajo de la media nacional y los índices de fracaso escolar y de mortalidad son más elevados. Los hogares pobres en las zonas rurales son particularmente vulnerables a los impactos, debido a las vicisitudes de la granja y a la ausencia de mecanismos reguladores, como el acceso al crédito o los seguros. Cuando las cosas van mal, los agricultores y los trabajadores en las granjas siempre se las tienen que arreglar solos. Como si esto no fuese suficiente, en amplias regiones del sur y del este de África, el azote del VIH y el sida ha barrido a la generación en edad de trabajar y su conocimiento acumulado, y ha dejado hogares dirigidos por niños y tierras en barbecho. En Burkina Faso, un estudio de dos aldeas puso de manifiesto que el VIH y el sida habían reducido los ingresos de la agricultura entre un 25 y un 50 por ciento.¹⁹

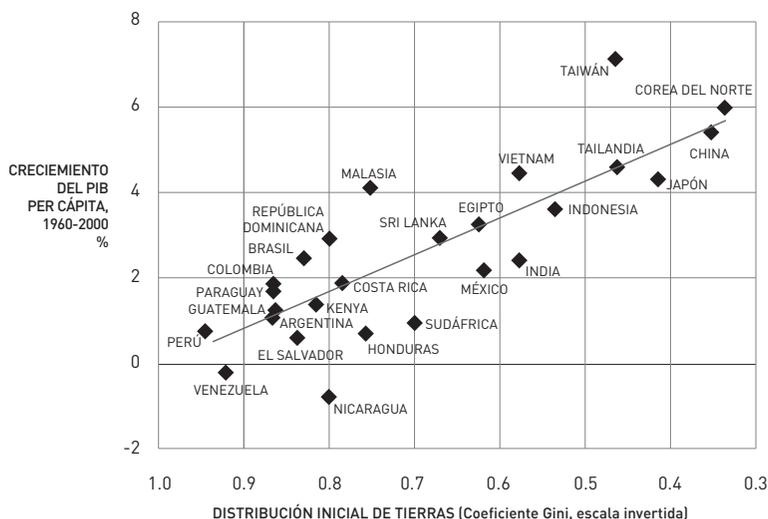
De hecho, durante las dos últimas décadas, los donantes de ayuda y los gobiernos han abandonado el medio rural. La ayuda a la agricultura descendió de un 11,4 por ciento de toda la ayuda en 1983-1984 a un 3,4 por ciento en 2004-2005.²⁰ Entre 1980 y 2004, los gastos en agricultura como porcentaje del gasto gubernamental total descendieron en África (de 6,4 a 5 por ciento), en Asia (de 14,8 a 7,4 por ciento), y en América Latina (de 8 a 2,7 por ciento).²¹ De acuerdo a los programas de ajuste estructural (SAP, por sus siglas en inglés), enfoque radical de libre mercado impuesto en gran medida por los donantes de ayuda, el FMI y el Banco Mundial sobre los países endeudados, muchos gobiernos disolvieron juntas de comercialización y restringieron las inversiones en servicios para los granjeros, en investigación pública, en infraestructuras rurales y en prestación de créditos.²²

Aunque abandonados por los Gobiernos y por millones de residentes, la mitad de los seis mil millones de personas del planeta todavía viven en el medio rural. Las zonas rurales todavía cuentan con la mayoría de la población que vive en la pobreza absoluta y con la mitad de la población mundial desnutrida. A pesar de la urbanización, alrededor del 50 por ciento de las personas que viven en el umbral de la pobreza todavía habitarán el medio rural en 2040.²³

A pesar de la diversificación, la agricultura sigue siendo el centro de la vida rural en los países en desarrollo. Dos mil quinientos millones de personas viven en hogares dedicados a la agricultura, más de la mitad no tienen tierras o disponen de granjas de menos de dos hectáreas. Uno de cada cinco trabaja como mano de obra agrícola, porcentaje que está aumentando en la mayoría de las regiones.²⁴

La historia de países tan dispares como EE UU, Taiwán y Costa Rica muestra que la agricultura puede capacitar a la población para salir de la pobreza. Es más, mejorar la producción agrícola es un primer paso crítico para que despegue la economía del país. Citando «los poderes especiales» de la agricultura, el Banco Mundial concluye que ésta es por lo menos dos veces más eficaz reduciendo la pobreza que el crecimiento en otros sectores.²⁵ El crecimiento en la economía de los pequeños agricultores es especialmente eficaz, en particular en los países con una distribución justa de la tierra (véase figura 3.2).²⁶

FIGURA 3.2
**LA DISTRIBUCIÓN INICIAL DE LA TIERRA DE MODO MÁS
 EQUITATIVO VIENE ACOMPAÑADA DE UN CRECIMIENTO
 ECONÓMICO MÁS ELEVADO**



Fuente: Banco Mundial, *Informe de desarrollo mundial 2006*

El crecimiento agrícola genera ingresos más elevados para los agricultores, incluidos los pequeños propietarios, y más trabajo porque aumenta la demanda de mano de obra y sube los salarios. Entonces la economía rural en su conjunto despegue, ya que pequeños agricultores y trabajadores más prósperos aumentan la demanda de bienes y servicios. Un número más elevado de empleos rurales y un aumento en los ingresos suelen conducir a una mejor nutrición, mejor salud y un incremento de la inversión en educación, al tiempo que el aumento en la recaudación tributaria local permite a los Gobiernos responder a las demandas de una mejor infraestructura, como carreteras, suministro de energía y comunicaciones. Asimismo, el crecimiento agrícola reduce los precios alimentarios para la población pobre, tanto urbana como rural.

La contribución de las pequeñas granjas al crecimiento normalmente disminuye cuando una economía despegue. A medida que aumentan los salarios y el uso de la tecnología, la ventaja comercial

pasa a granjas más grandes, mientras que el centro de gravedad de la economía en su conjunto pasa en mayor medida a la industrialización y servicios urbanos, que atraen a mano de obra del medio rural.

Más allá de su función como trampolín para el crecimiento económico, la agricultura a pequeña escala también actúa como una red de seguridad social vital, ya que emplea a millones de personas que tendrían perspectivas mínimas de encontrar un trabajo digno en las ciudades, y en tiempos de crisis económica ofrece un sistema de seguridad social de último recurso para aquellos incapaces de sobrevivir en las ciudades. Durante la crisis financiera de 1998, la agricultura absorbió la increíble cifra de 4,5 millones de personas en una masiva migración de las ciudades, ya que los emigrantes volvieron a sus aldeas después de perder su trabajo en las fábricas y en la construcción.²⁷

El crecimiento agrícola reduce la pobreza del modo más eficaz cuando los pequeños agricultores reciben un porcentaje justo de los beneficios. Eso a su vez requiere un fortalecimiento de su poder en los mercados, revigorizando el papel del Estado y garantizando que todos los pobres rurales, hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, tengan una voz en estos procesos.

Las nuevas tendencias en la agricultura han transformado la vida de la población rural y sus medios de vida, y han hecho que volviese a despertar el interés de los gobiernos y de los donantes de ayuda. El aumento global de la demanda de alimentos, la llegada de los supermercados y los contratos agrícolas, así como una nueva ola de cambio tecnológico podrían acelerar la migración de los agricultores de vuelta a sus tierras. Pero estos factores también podrían implicar buenos augurios para el crecimiento agrícola y los medios de vida rurales, si los Estados y los ciudadanos saben aprovecharlos para luchar contra la pobreza y la desigualdad. El próximo apartado examina el modo en que una combinación de ciudadanos activos y Estados eficaces podría volver a hacer de la agricultura una fuente de prosperidad generalizada.

TODO CAMBIA EN LA GRANJA

Los turistas que viajan para ver los extraordinarios parques naturales que rodean el lago Naivasha de Kenia pasan por infinidad de invernaderos y campos dedicados a la producción de flores y cultivos de alto valor, como frijoles verdes y guisantes, para los consumidores europeos. Las llanuras que rodean la capital colombiana, Bogotá, producen en serie millones de rosas para los ramos del día de los enamorados. Los granjeros indígenas de las tierras altas de Guatemala cultivan guisantes mollares y frambuesas para EE UU. Las costas de los países en desarrollo están salpicadas de piscifactorías, de gambas en Bangladesh, Ecuador o Indonesia, y de salmón en Chile.

Impulsados por una demanda en expansión, por las mejoras en la refrigeración y por la reducción en los costes de transporte, las frutas y verduras procesadas y frescas, pescado, frutos secos, especias y flores representan en la actualidad la mitad de las exportaciones agrícolas que proceden de los países en desarrollo: alrededor de 106.000 millones de dólares en 2003-2004, lo que supera productos básicos tradicionales como café, té o arroz.²⁸ Incluso en los mercados nacionales de los países pobres, la urbanización y las nuevas generaciones de consumidores de clase media están creando mercados en expansión de carne de ave y verduras. La supervivencia futura de los pequeños agricultores dependerá de su capacidad de beneficiarse de esta «nueva agricultura», algo que está asociado a los cambios en el modo de compra-venta de alimentos, tanto en el norte como en el sur.

Las empresas transnacionales han expandido sus operaciones en los países en desarrollo para lograr la integración vertical de sus operaciones y para adecuar un porcentaje mayor de valor a lo largo de la cadena de producción. Los pequeños productores tratan cada vez más directamente con estas grandes corporaciones, ya sea para comprar fertilizante o semillas, o para vender sus productos o su mano de obra, negociación caracterizada por un enorme desequilibrio en su poder relativo: millones de pequeños productores aislados frente a unos pocos gigantes empresariales. Tan solo cuatro empresas se encargan del 45 por ciento de todas las actividades de tueste de café.²⁹ En cuanto al cacao, cuatro empresas controlan el 40 por ciento de la industria de molido,³⁰ y situaciones semejantes se producen en otros

sectores alimentarios. En la actualidad seis empresas controlan el 80 por ciento de la venta total de pesticidas;³¹ en 1994 había 12.³²

Algunas empresas transnacionales se encargan ahora de funciones abandonadas por el Estado bajo programas de ajuste estructural, aunque con un enfoque muy diferente. Los gigantes globales de semillas y fertilizantes abastecen hoy día a los agricultores a pequeña escala con insumos, medios económicos y servicios de extensión. Estos servicios forman parte a veces de los acuerdos de producción que también incluyen un precio garantizado, práctica conocida como «agricultura por contrato». El impacto de dichos convenios sobre los pequeños agricultores depende de la naturaleza del contrato, hay ejemplos «buenos» y «malos» de agricultura por contrato. Cuando funciona bien, combina lo mejor de los sistemas de las granjas pequeñas y grandes: la productividad más elevada por hectárea de las granjas pequeñas y el acceso al capital, mercados y tecnología del que disfrutaban los participantes más grandes.³³

Sin embargo, la agricultura por contrato también puede implicar un interés o la extracción de beneficios desorbitados, y podría llevar a los pequeños agricultores a dedicarse a un solo cultivo favorecido por las empresas. Los acuerdos arrebatan el control de las manos de las mujeres, que todavía realizan la mayoría del trabajo pero ya no reciben el dinero, porque la mayoría de los contratos los firman hombres. Y lo que es aún más grave, según la agricultura por contrato, los agricultores pobres tienen que soportar todos los riesgos inherentes en su comercio. Si los cultivos fracasan son los agricultores, no las empresas, los que sufren el golpe y, como consecuencia, los agricultores por contrato pueden endeudarse enormemente.³⁴

Un estudio sobre la agricultura por contrato en Tailandia puso de manifiesto que los ingresos de los agricultores fluctuaban de modo salvaje.³⁵ Los agricultores tenían que solicitar créditos bancarios que tardaban de cinco a diez años en devolver, mientras que las empresas firmaban contratos solo de año a año. Algunos agricultores se quedaron sin comprador durante más de seis meses, sin aviso ni compensación. El promedio de deuda de los hogares que participaban en la agricultura por contrato superaba en más de diez veces el promedio nacional de hogares dedicados a la agricultura, lo que hacía imposible que los agricultores lo dejaran. Con frecuencia no recibían

una copia del contrato que los vinculaba y muchas veces no tenían ni la oportunidad de leerlo. El estudio concluía que los agricultores eran empleados *de facto*, pero la empresa no se responsabilizaba de su seguridad social, bajas por enfermedad, bajas remuneradas o indemnizaciones por cese.

La imagen turística típica de caóticos mercados callejeros, llenos de colorido y un laberinto de pequeñas tiendas, no deja de ser un estereotipo que se está pasando de moda rápidamente, gracias a la rápida proliferación de los supermercados en los países en desarrollo. Como respuesta a la urbanización, el aumento del consumidor de clase media y unas normas de inversión más liberalizadas, los supermercados locales e internacionales ahora compran el porcentaje más elevado de la producción de las granjas en muchos países, creando una demanda de productos de calidad entre intermedia y alta en países que tradicionalmente exportaban esos bienes.

La primera ola de supermercados afectó a los países en desarrollo a comienzos de la década de 1990 en las principales ciudades de los países más ricos del este de Asia (aparte de China), del centro de Europa y de América Latina. En el año 2000, representaban el 50-60 por ciento de las ventas al por menor, acercándose al porcentaje de EEUU o Francia. Pronto se expandieron a países más pequeños y más pobres de Centroamérica, los Andes, y del sur y después el este de África. Actualmente su despegue en Asia está registrando un crecimiento incluso más rápido que en América Latina. Según el Ministerio de Comercio de China, en 2005 se abrieron 70.000 supermercados en zonas rurales del país.³⁶ Este fenómeno empieza a verse ahora en el sur de Asia y en África occidental.

Las implicaciones para los pequeños agricultores son profundas. Los supermercados venden localmente la mayoría de sus productos y los volúmenes de comercio son significativos. En América Latina, el valor de la comida local comprada en los supermercados es 2,5 veces más elevado que las exportaciones de la región al resto del mundo.³⁷ Los mercados nacionales son vitales para los medios de vida de los pequeños agricultores, y los supermercados podrían expandir potencialmente las ventas de los agricultores. Pero a menos que puedan cumplir con los requisitos de calidad y cantidad que exigen los supermercados, los agricultores se arriesgan a ser relegados a los lu-

gares más apartados y menos beneficiosos de la economía nacional, como están ahora mismo a nivel global.

El aumento de los procesadores de comida y de las cadenas de comida rápida en los países en desarrollo también impone retos semejantes. Alegando problemas de tamaño y calidad, las sucursales de McDonalds y Pizza Hut en Ecuador prefieren importar patatas para sus patatas fritas, aunque los Andes sea el hogar original de la patata. Problemas similares han marcado la proliferación del turismo. Los pequeños productores caribeños han observado con frustración como los hoteles importan hamburguesas, verdura y fruta de EE UU, mientras ellos tienen que ganar lo justo para sobrevivir en mercados de productos básicos volátiles y de precios bajos, como el de las bananas. En Santa Lucía, los productores locales han propuesto un nombre comercial, «Farm Fresh – St Lucia’s Best», para formar el perfil de los proveedores locales, pero necesitan formación y apoyo técnico para cumplir con las normas de calidad y cantidad que exige el comercio turístico.

Los nuevos compradores empresariales podrían ayudar a revitalizar la agricultura a pequeña escala. Pero este resultado solo se producirá si los agricultores se organizan para aumentar su capacidad de negociar un trato justo y si reciben el apoyo que desesperadamente necesitan para aumentar la calidad y la cantidad de su producción.

CUADRO 3.1 LA INDUSTRIA PESQUERA: GESTIÓN DE UN RECURSO LIMITADO

Para millones de personas pobres en zonas rurales, la pesca es una fuente de subsistencia, ingresos y comida. La pesca proporciona por lo menos el 20 por ciento del consumo de proteínas de 26.000 millones de personas (casi la mitad de la población mundial),³⁸ y la pesca emplea directa o indirectamente a casi 500 millones de personas en el mundo en desarrollo. A pesar de que la industria pesquera mundial genera aproximadamente 120.000 millones de dólares anuales, el 95 por ciento de la mano de obra sobrevive con dos dólares al

DE LA POBREZA AL PODER

día o menos.³⁹ Los países en desarrollo comercializan el 50 por ciento del volumen total de pescado, producto que representa el principal elemento alimenticio de las exportaciones de los países en desarrollo.⁴⁰

El sistema comercial internacional en la industria del pescado sufre muchos de los mismos problemas que padece la agricultura: se está presionando a los gobiernos de los países en desarrollo para que abran sus mercados a importaciones baratas, con el impacto devastador que eso provocaría sobre los pescadores locales, mientras que los gobiernos del norte persisten en ofrecer grandes subsidios a sus industrias pesqueras, que pescan sin preocuparse por la salud de los ecosistemas costeros.⁴¹ Alrededor de la mitad de la captura de pescado la llevan a cabo los pescadores a pequeña escala y la otra mitad grandes flotas pesqueras corporativas, pero la pesca a pequeña escala genera 20 veces más empleo.⁴²

En la mayor parte de los países en desarrollo, la gestión de la industria pesquera es débil, y abunda la pesca abusiva y los conflictos entre los pequeños pescadores y las flotas comerciales. Durante los últimos 40 años, las reservas de pescado permanentes en el suroeste asiático se han reducido a menos de un cuarto de sus niveles anteriores, lo cual ha impulsado a los gobiernos de muchos países a intentar gestionar el recurso mediante licencias y permisos, en lugar de intentar conseguir mayores capturas.⁴³

Las Filipinas, hogar de entre uno y dos millones de pescadores, está poniendo a prueba un sistema alternativo conocido como gestión comunitaria de los recursos costeros (CB-CRM, por sus siglas en inglés), según el cual las comunidades pesqueras son responsables de restaurar los ecosistemas, controlando las pesquerías y supervisando su impacto. CB-CRM se basa en una larga tradición de organización a nivel local y nacional. CB-CRM es un enfoque puesto en marcha por la asociación filipina Kilusang Mangingisda. En la actualidad es un movimiento nacional con unos 400.000 miembros y se ha extendido por todo el sureste asiático.

Con los números y la organización llegó la influencia, y en 1996 el Gobierno de las Filipinas revisó la ley de pesca: estableció una jurisdicción municipal sobre los terrenos de pesca y creó

consejos municipales en los que en la actualidad las agencias gubernamentales y los representantes de las comunidades pesqueras debaten y llegan a acuerdos sobre las disposiciones para la gestión de la industria pesquera local.⁴⁴ Los pescadores locales han visto como se ha detenido el descenso en sus capturas, y en algunos casos se han producido recuperaciones, aunque la pesca en exceso sigue siendo un problema.

Fuente: Van Mulekom, L. (2007). «Reflections on Community Based Coastal Resources Management (CB-CRM) in the Philippines and SE Asia», documento interno de *Oxfam International*.

LA VUELTA DE LA REVOLUCIÓN VERDE

La modernización y mejora de las técnicas, en su mayoría tradicionales, para arar, sembrar y cosechar representan un puntal de la práctica de desarrollo, y sin duda son parte de la respuesta a las dificultades de los pequeños agricultores y al aumento de la demanda mundial de alimentos. Algunos observadores ponen toda su esperanza en la revolución tecnológica que se está llevando a cabo en los laboratorios de las universidades y de las empresas globales, esperando que se repita el increíble aumento en la productividad agrícola que tuvo lugar en Asia en la década de los 60 y 70, conocido como «Revolución Verde».

La Revolución Verde partió de dos iniciativas paralelas. La más conocida es la adopción generalizada de nuevas variedades de arroz y de trigo, combinada con el uso de fertilizantes químicos en entornos elevadamente irrigados. Pero también fue fundamental la inversión estatal en carreteras, irrigación y otras infraestructuras e instituciones para garantizar precios estables para los agricultores. En su conjunto, estas iniciativas estimularon un éxito significativo en la reducción de la pobreza rural, aunque muchos agricultores acumularon deudas, ya que tuvieron que invertir en fertilizantes y pesticidas, y las repercusiones sobre el medio ambiente fueron graves.

Recientemente, algunos donantes importantes, dirigidos por las fundaciones Gates y Rockefeller, han creado la Alianza para una Revolución Verde en África (AGRA, por sus siglas en inglés), con la esperanza de repetir la experiencia asiática.⁴⁵ Se enfrentarán a un

terreno drásticamente diferente al de sus predecesores hace medio siglo. La primera Revolución Verde se apoyaba en instituciones de servicios civiles fuertes, en mercados de crédito en funcionamiento, un dominio de la producción de arroz y trigo, poblaciones rurales densas que hacían que fuesen rentables la asistencia técnica y otros servicios, y agua abundante para el riego. En África, por el contrario, las instituciones que apoyan la agricultura son muy débiles o inexistentes, el agua es insuficiente y abundan los cultivos de alimentos de primera necesidad.⁴⁶ Es más, la red de investigación financiada por el Estado que hizo posible la Revolución Verde ha sido suplantada en gran medida por I+D empresarial privado.

Es poco probable que aparezca una panacea tecnológica que sea capaz de abordar todas estas cuestiones. Todavía supone un reto mayor el hecho de que el logro de Asia se obtuviera gracias a un aumento drástico del uso de combustibles fósiles, irrigación, fertilizantes químicos y pesticidas, todo lo cual exigió un coste medioambiental que ahora está pasando factura. La agricultura moderna ha dejado en herencia un mundo con la capa superficial del terreno agotada y erosionada, con escasez de agua, salinización inducida por la irrigación, sistemas de agua contaminados por uso de pesticidas y fertilizantes, y una reducción de la biodiversidad, por no mencionar el calentamiento global: la agricultura y la silvicultura producen aproximadamente una tercera parte de todas las emisiones de gas de efecto invernadero.⁴⁷

En estas condiciones, incorporar a los pequeños agricultores a las prácticas de agricultura comercial actuales no parece ser una opción sostenible. Toda la agricultura va a tener que adaptarse a las crecientes limitaciones medioambientales. La innovación tecnológica jugará sin duda un papel fundamental en dicha adaptación, y los pequeños agricultores tendrán que organizarse y buscar apoyo estatal si quieren superar su relativa exclusión tecnológica. Si no lo hacen, se arriesgan a ser apartados totalmente de la agricultura.

Las nuevas e incipientes olas de cambio tecnológico representan amenazas y oportunidades adicionales. Por ejemplo, la nanotecnología (la manipulación de materia a escala de átomos o moléculas) podría producir un sustituto del algodón con base de petróleo y resistente a las manchas, lo cual tendría implicaciones catastróficas

para los diez millones de pequeños agricultores de África occidental que viven del cultivo del algodón.⁴⁸ Por otra parte, la Universidad de Stavanger, en Noruega, ha desarrollado una membrana nanoporosa que puede evitar la pérdida de agua del suelo y regular la temperatura del suelo en climas extremos.⁴⁹

La biotecnología, y especialmente la introducción de semillas modificadas genéticamente para cultivos como el maíz, la canola, la soja y el algodón, ha causado una gran polémica. Los partidarios de la tecnología transgénica afirman que creará semillas adaptadas a las necesidades de la población pobre. «El arroz dorado», una variedad transgénica creada para remediar la deficiencia de vitamina A que hace que cientos de miles de niños sufran ceguera, es quizás el ejemplo más conocido. La tecnología transgénica también promete cultivos apropiados para geografías y climas difíciles, por ejemplo variedades resistentes a la sequía que podrían jugar un papel en la adaptación al cambio climático.

Estas afirmaciones optimistas generan mucha controversia, sobre todo porque no se corresponden con hechos palpables: la gran mayoría de los cultivos transgénicos han sido creados genéticamente para satisfacer las necesidades de las granjas de grandes dimensiones, por ejemplo para reducir el uso de herbicidas o insecticidas y minimizar la necesidad de mano de obra. La única excepción importante hasta la fecha es el algodón Bt resistente a los insectos, cultivado por unos nueve millones de pequeños agricultores en China e India.⁵⁰ Aunque se ha cultivado maíz transgénico en Sudáfrica y en las Filipinas, no se han llevado a cabo inversiones importantes en los cinco cultivos tropicales semiáridos más importantes –sorgo, mijo perla, frijol de palo, garbanzos y cacahuetes– que cultivan principalmente los pequeños agricultores.

Una alternativa a la adaptación tecnológica podría ser la agricultura sostenible (véase Cuadro 3.2). Intentando casar lo mejor de las antiguas y nuevas técnicas agrícolas, la perspectiva sostenible busca integrar los procesos biológicos y ecológicos naturales, minimizar el uso de insumos no renovables, y hacer un uso productivo del conocimiento y las habilidades de los agricultores y de su capacidad de colaborar entre ellos. El estudio más exhaustivo hasta la fecha sitúa el número de agricultores que toman parte en las transiciones hacia

la agricultura sostenible en 12,6 millones, que entre todos cultivan más de un millón de hectáreas, el tres por ciento del total de área cultivada en los países en desarrollo. Estas granjas muestran un aumento en las cosechas del 79 por ciento, lo que contradice la suposición generalizada de que la agricultura sostenible necesariamente acaba con las grandes cosechas. Más de la mitad de los proyectos en los que existe una gestión integrada de las plagas han reducido el uso de los pesticidas y han aumentado las cosechas.⁵¹

La agricultura sostenible podría ser más compatible con el cambio climático y con otras limitaciones medioambientales que una nueva Revolución Verde. Por ejemplo, mantener la superficie del suelo orgánico para minimizar la erosión, práctica conocida como «labranza cero», que ha sido aclamada por el Banco Mundial como «una de las mayores historias de éxito de la agricultura en las últimas dos décadas»,⁵² también retiene cantidades significativas de carbono. Las limitaciones de carbono, ya sea a través de precios más elevados o mediante regulación gubernamental, podría desembocar en un beneficio para la agricultura sostenible y para los pequeños agricultores en comparación con la agricultura a gran escala, que tiende a tener más usuarios ávidos de carbono.

Hasta la fecha, la agricultura sostenible ha recibido poco respaldo por parte de los Gobiernos, pero la presión política por parte de agricultores organizados y de sus aliados podría hacer que se invirtiese esta tendencia. Eso sí, hay que tener en cuenta que muchas prácticas sostenibles dependen de un conocimiento específico muy elevado de los ecosistemas locales que es difícil de replicar.

CUADRO 3.2

GUÍA DE AGRICULTURA SOSTENIBLE PARA PRINCIPIANTES

Los principios clave son:

- Integrar procesos biológicos y ecológicos naturales, como la regeneración del suelo, la depredación y el parasitismo, en la producción de alimentos.

- Minimizar el uso de insumos no renovables que pueden dañar el medio ambiente o ser perjudiciales para la salud de los agricultores y los consumidores.
- Hacer uso productivo del conocimiento y las habilidades de los agricultores.
- Trabajar de forma conjunta para resolver problemas como plagas, líneas divisorias de aguas, riego, bosques y gestión del crédito.

Entre las prácticas y tecnologías determinantes se incluyen:

Gestión integrada de las plagas, que utiliza la resistencia y diversidad del ecosistema para el control de plagas, enfermedades y malas hierbas.

Gestión integrada de los nutrientes, que busca fijar el nitrógeno dentro de los sistemas de granjas, en lugar de importar nutrientes, y reducir la pérdida de nutrientes a través del control de la erosión.

Labranza de conservación, que reduce la cantidad de labranza, a veces a cero, para que el suelo pueda conservarse y se pueda utilizar la humedad existente de modo más eficaz.

La agrosilvicultura, que incorpora árboles multifuncionales en los sistemas agrícolas y la gestión colectiva de los recursos de los bosques circundantes.

Acuicultura, que incorpora peces, gambas y otros recursos acuáticos a los sistemas de granjas para aumentar la producción de proteínas.

Aprovechamiento del agua, que permite el cultivo irrigado de tierras abandonadas y degradadas gracias a una mejor retención del agua de lluvia.

Integración del ganado, que incorpora el ganado a la agricultura, incluyendo el uso de sistemas de pastoreo cero, de corte y carga.

Fuente: Pretty, J. (2006). *Agroecological Approaches To Agricultural Development*, documento preparatorio para el Informe de desarrollo mundial 2008, Banco Mundial.

EL BOOM DEL BIOCOMBUSTIBLE

Todos los agricultores intentan sacar provecho cuando aumenta la demanda de un producto en concreto, ya sea mediante cambios en las tendencias de consumo (como la transición hacia dietas basadas en carne en Asia) o el cambio tecnológico. La materia prima de auge reciente, los biocombustibles, utiliza «biomasa» de las plantas para generar energía, por ejemplo sustituyendo los combustibles de petróleo en el transporte o en la generación de electricidad. Impulsados por una combinación de un aumento en los precios del petróleo, los temores por la seguridad energética, la innovación tecnológica y la preocupación por el cambio climático, agricultores de todo el mundo están cultivando productos que se utilizarán como combustible. Los principales cultivos empleados para biocombustibles son el azúcar, los cereales, el aceite de palma y la madera.

El impacto de dichos combustibles sobre las emisiones de carbono y el ecosistema es un tema muy debatido (especialmente en el caso del etanol que procede del maíz). Todavía no se ha decidido si el auge de los biocombustibles y los enfrentamientos por la tierra que ha provocado beneficiará a los pequeños agricultores y a otras poblaciones pobres o si generará crecimiento sostenible.⁵³ Las plantaciones de biocombustible para maíz o azúcar crean empleos, pero las condiciones laborales son terroríficas, los salarios muy bajos y las plantaciones pueden dejar fuera de juego a los pequeños agricultores. La presidencia del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas advirtió que 60 millones de personas indígenas en todo el mundo se enfrentan a ser expulsadas de su tierra para dejar paso a plantaciones de biocombustibles.

En el caso del aceite de palma, los pequeños agricultores representan un porcentaje significativo de la producción total en Indonesia y Malasia, donde crece el 80 por ciento del aceite de palma del mundo, y podrían beneficiarse de este auge. Sin embargo, muchos de los 4,5 millones de pequeños productores de Indonesia están muy endeudados con las empresas que les compran los cultivos y tienen poco poder para negociar precios dignos. Al igual que con el auge de cualquier otra materia prima, el nivel hasta el que los pequeños productores pueden ejercer poder en el nuevo mercado ayudará a

determinar si los biocombustibles exacerbaban la exclusión y la desigualdad en el medio rural o si ofrecen nuevos caminos para que los pequeños agricultores salgan de la pobreza.

Pasar la tierra arable de producción de alimentos a biocombustibles provocará un aumento de los precios de los alimentos: son buenas noticias para los agricultores pero malas para los consumidores pobres, especialmente si esto lleva a una escasez de alimentos en términos globales, como muchos se temen que suceda. A comienzos de 2008, tras varios años en los que la demanda superaba a la oferta, las reservas mundiales de alimentos habían caído a su nivel más bajo en 20 años.⁵⁴ La ironía ya total es que algunas empresas están deforestando la tierra para plantar aceite de palma, agravando así el calentamiento global que motivó originalmente el auge de los combustibles.

A la agricultura se le exige mucho. El Banco Mundial estima que para satisfacer la demanda proyectada (basada en una combinación de una población en alza y un cambio en las preferencias alimentarias) la producción de cereales mundial tendrá que aumentar en casi un 50 por ciento y la producción de carne en un 85 por ciento entre 2000 y 2030. Asimismo, la demanda en ciernes de biocombustibles y de alimentos para los animales reduce la producción de alimentos básicos.⁵⁵ No solo las cosechas tienen que aumentar (hay poca tierra sin cultivar y lo que queda en los bosques debe conservarse), sino que además deben hacerlo a un ritmo lo suficientemente rápido y limpio para que compensen las otras tendencias negativas, como el cambio climático, la salinización y el deterioro de la fertilidad del suelo.

Al mismo tiempo, la productividad tiene que aumentar de manera que beneficie a la población pobre y reduzca la desigualdad. La tecnología tendrá que dirigirse de modo muy diferente si se pretende alcanzar dichos objetivos, con un grado mucho más elevado de regulación estatal y de implicación directa de I+D, respaldado por un aumento en la voz de los agricultores y otros grupos de ciudadanos en el modo en que se desarrollan y se utilizan las tecnologías. La situación actual, dominada por las grandes corporaciones, con los agricultores como meros consumidores del cambio tecnológico, sesga la agricultura y la lleva hacia un modelo con un uso intensivo de

químicos y capital que es probable que deje de lado a los pequeños productores y acelere la desigualdad y la degradación medioambiental en el medio rural.

La agricultura superará estos desafíos en mayor o menor medida en función de cómo se organice la población pobre en las zonas rurales para hacer oír su voz, y en función de la disposición y la capacidad del Estado de fomentar un desarrollo que favorezca a los pobres. La próxima sección explora esta combinación esencial de ciudadanos activos y Estados eficaces.

PODER EN LOS MERCADOS

Cientos de cultivadores de arroz, hombres y mujeres, están reunidos bajo la sombra de un enorme árbol de mangos en la aldea de Ruwayo, en el centro de Nigeria. El sonido de mujeres cascando cacahuetes y metiéndolos en tubos ofrece un telón de fondo para la conversación que divaga sobre la vida de los pequeños agricultores en Nigeria. «En los viejos tiempos, en los 80, sí sentíamos el apoyo del Gobierno», afirma una mujer. «Nos daba fertilizantes y podíamos alquilar tractores». Ahora los bancos no prestan dinero a los agricultores sin garantías subsidiarias, mientras que los prestamistas cobran unos intereses que les hacen dejarse la piel. La organización de agricultores local estableció un programa de ahorros y préstamos, pero sus problemas no se reducen solo al crédito. Los agricultores tienen que aceptar los precios que los compradores visitantes les ofrecen, ya que no disponen de transporte propio. Si alquilan un camión, la policía les exige sobornos en cada control policial en su camino hacia la ciudad.

Para muchas de las comunidades de agricultores más pobres, el camino hacia el progreso no pasa por la innovación de alta tecnología, sino por mejorar sus organizaciones para aumentar su poder de mercado. Los pequeños agricultores no tienen poder en los mercados precisamente porque son pequeños, pobres y están desorganizados. Esto dificulta todavía más la obtención de información sobre los mercados y los precios, o de crédito para invertir en mejoras o simplemente la supervivencia entre cosechas. Disponen de muy poco poder de negociación porque no tienen transporte ni insta-

laciones para almacenar productos y son incapaces de ofrecer un suministro estable de productos. Tienen que aceptar los precios, no los deciden ellos.

A nivel político, las voces de los pequeños agricultores suelen quedar ahogadas por las de los grupos mejor organizados y con más recursos de grandes agricultores, agroindustrias y residentes urbanos. Es más, las mujeres agricultoras tienen que soportar prejuicios por parte de los prestamistas, de los trabajadores de extensión agraria y de organizaciones de agricultores. El hecho de vivir apartados de una ciudad o de un pueblo, con sus mercados repletos de consumidores hambrientos, también supone un obstáculo importante, porque los pequeños agricultores carecen de la influencia para exigir a los Gobiernos que construyan carreteras o conexiones de transporte.

La organización es una cuestión fundamental para poder superar dichos retos. En Holeta, en las tierras altas centrales de Etiopía, por ejemplo, donde en 2002 la mayoría de las familias vivían con menos de un dólar al día, los agricultores locales eran eficaces productores de mijo, pero el precio que pedían llegaba justo para cubrir sus costes de producción. Así que la comunidad estableció un «banco de cereales» en el que los productores «ingresan» su cosecha y del que sacan sus pagos correspondientes. En la actualidad disfrutan de una reserva fiable de grano todo el año, lo venden en el mercado cuando los precios son elevados y ya no necesitan comprar semillas.

La población que vive en zonas rurales se ha estado organizando desde hace mucho tiempo de diferentes modos: sindicatos, cooperativas, sociedades funerarias, grupos de seguro médico mutuo, grupos de autoayuda y grupos de ahorro y de crédito. Desde los años 80, el número de organizaciones de productores (OP) independientes ha proliferado.⁵⁶ Entre 1982 y 2002 el número de aldeas con una OP aumentó de un 21 por ciento a un 91 por ciento en Burkina Faso.⁵⁷ Entre 1990 y 2005, el número de cooperativas se incrementó de 29.000 a 50.000 en Nigeria.⁵⁸ Durante un periodo más largo (1966 a 1998) el número total de cooperativas en India aumentó de 346.000 a 488.000, con la participación del 65 por ciento de todos los hogares rurales.⁵⁹

En las décadas anteriores, la reputación de las OP en muchos países se veía empañada por «cooperativas» jerárquicas patrocinadas

por el Gobierno que no se preocupaban demasiado por sus miembros. Incluso en la actualidad, en Etiopía las cooperativas rurales están controladas en gran medida por funcionarios de partidos, mientras que en Ghana tienen que pasar por un periodo de seis meses de prueba que suele extenderse antes de que se puedan registrar formalmente. Como consecuencia, muchas OP siguen sin estar registradas, son organizaciones informales, situación que limita su protección legal y su capacidad de conseguir préstamos.⁶⁰

Ahora que se está arraigando una nueva generación de OP de base, se está superando el legado de la sospecha. En la aldea de Kiri, en el norte de Albania, donde los aldeanos recolectan plantas silvestres de la montaña para vender y conseguir dinero en efectivo, el legado de la colectivización forzada bajo el comunismo hizo que la gente se mostrase reticente en un principio a formar una cooperativa. Así que establecieron una Asociación de plantas aromáticas que les ayudó a mejorar la calidad de su producto, a encontrar nuevos compradores y a aumentar los ingresos familiares en un 40 por ciento. Oxfam ha visto como agricultores, Gobiernos y donantes de ayuda acogen estas iniciativas en países tan diversos como Malí, Honduras e India. Una proporción significativa de nuevas OP tienen una orientación comercial y se concentran en mercados de productos de alto valor, a menudo para la exportación. Son relativamente pocos los que operan con éxito en los mercados nacionales de alimentos básicos, donde los precios son demasiado bajos y las transacciones demasiado pequeñas para cubrir los costes de la organización, tanto en términos económicos como de tiempo.⁶¹

CUADRO 3.3

EL SABOR DULCE DEL ÉXITO EN COLOMBIA

En 2002, un grupo de molinos de azúcar privados solicitó una licencia para construir un molino grande para la elaboración de *panela* en la región pobre de Patía, en el norte de Colombia. La *panela* es un pan de azúcar moreno procedente de la caña de azúcar que se usa como edulcorante nutritivo y de bajo coste. El paso de unidades pequeñas y familiares a una producción industrial prometía la creación de empleos y una mejora de los costes y la calidad para los consumidores. Justo el tipo

de inversión que saca a la población de la pobreza, decían los economistas, ya que el mercado urbano estaba en gran medida sin explotar.

Los agricultores pobres que se ganaban malamente la vida gracias a la *panela* no lo veían de ese modo, temían verse apartados de un mercado en expansión. Algunos funcionarios del Ministerio de Desarrollo Rural estuvieron de acuerdo con esa visión, y añadieron que una fábrica podría manipular los precios para los agricultores y los consumidores. Es más, cuando las exenciones fiscales iniciales se acabasen, la fábrica podría cerrar y dejar a todo el mundo en una situación peor que la actual.

Los pequeños productores formaron una asociación informal y lanzaron una campaña para convencer al Gobierno de que rechazara el molino que se había planificado. La producción de *panela* es la principal fuente de ingresos para la población rural, argumentaban, y un molino industrial ofrecería empleo solo a unos cuantos de los cientos de agricultores pobres y sus familias podrían perder su medio de vida. Asimismo, los beneficios se los llevarían los propietarios que nunca habían aparecido por Patía.

La campaña consiguió bloquear el proyecto, afortunadamente sin que se produjesen actos violentos. Los inversores se encogieron de hombros y se llevaron su dinero a otra parte, pero la experiencia había cambiado a los agricultores. Habían descubierto que no solo había más gente dispuesta a comprarles su *panela*, sino que además podrían conseguir más dinero si se la vendían directamente a los mayoristas. Lo que es más importante, habían descubierto el poder de la organización.

Emocionados por su victoria, en 2004 un grupo de estos agricultores estableció su propia organización comercial, que después de las dificultades iniciales pudo elevar el precio que se pagaba a los productores en casi un 40 por ciento. La asociación planea seguir aumentando los ingresos de los productores dirigiendo sus esfuerzos al más lucrativo mercado orgánico.

La experiencia de los productores de *panela* sirve de ejemplo del desafío y de la promesa de lograr un desarrollo económico

DE LA POBREZA AL PODER

en un modo que mejore, en lugar de minimizar, el poder de los pequeños agricultores y de la necesidad de que se organicen si quieren poder tener influencia en la estructura y las normas que gobiernan los mercados en los que operan.

Fuente: Penh ose-Buckley, C. (2007). *Producer Organisations: A Guide to Developing Collective Rural Enterprises*, Oxfam GB, Oxford.

El marketing es la actividad central de la mayoría de las OP, ya sean cooperativas en pleno funcionamiento o asociaciones más difusas. Asimismo, las OP ayudan a los agricultores a obtener crédito más barato y a negociar mejores precios para insumos como fertilizantes y semillas. Algunas OP arreglan o adquieren instalaciones de procesamiento y transporte a los mercados (especialmente importantes en las áreas remotas), y ofrecen la clase de formación y asistencia técnica necesarias para pasar a productos de más valor y garantizar los estándares de calidad más elevados que son necesarios para pasar a mercados más lucrativos.

- La Asociación Nacional de Pequeños Agricultores de Malawi (NASFAM, por sus siglas en inglés) se construyó desde las bases y en la actualidad tiene casi 5.000 clubes, con 96.000 socios agricultores. La asociación comercializa los productos de sus miembros, como tabaco, algodón, frutos secos (caca-huetes) y arroz, negocia mejores acuerdos para transporte y fertilizantes, y organiza préstamos para sus miembros con los principales bancos nacionales.⁶²
- En una zona rural remota en el suroeste de Uganda, una asociación de agricultores consiguió negociar un acuerdo para ofrecer patatas irlandesas de gran calidad a Kampala de Nandos, la cadena de comida rápida sudafricana. Para alcanzar los volúmenes, la frecuencia de suministro y la calidad exigidos, los agricultores invirtieron en el aprendizaje de habilidades técnicas, organizativas y de gestión; el contrato les ofreció seguridad para realizar estas inversiones.⁶³
- En Bolivia, la Asociación Nacional de Productores de Quinoa (ANAPQUI) reúne a unos 5.000 cultivadores de *quinoa*,

grano tradicional y muy nutritivo de los Andes, que disfruta de un mercado de exportación pequeño pero en crecimiento. La asociación paga un precio fijo, acordado por adelantado, organiza la asistencia técnica y dirige una planta de procesado para sus miembros. Muchos cultivadores de *quinoa* han expandido sus granjas y algunos han mecanizado su producción, gracias al aumento en sus ingresos y a la seguridad de la que ahora disfrutan, que también ha permitido que más familias mantengan a sus hijos en la escuela.⁶⁴

Además de estos beneficios inmediatos, la solidez de las cifras y el intercambio de experiencias en el marco de las OP puede ayudar a consolidar la confianza de la población. Las OP participan con frecuencia en la política, puesto que su éxito económico puede depender de cambiar las normas o prácticas que dominan los mercados, que solo los Estados pueden poner en vigor. Sus exigencias pueden ser tan sofisticadas como que se apruebe una legislación para establecer precios del suelo o leyes de competición, o tan simples como que se construyan carreteras. Cuando un Gobierno está comprometido con la agricultura, las OP juegan un papel vital para asegurar que las políticas reflejen las necesidades de los pequeños agricultores, y no solo de los grupos de presión de granjas grandes, normalmente bien organizadas.

La experiencia de Oxfam sugiere que las OP funcionan mejor cuando se centran en un papel único, como comercializar o negociar mejores precios, por lo menos para empezar. Los planes más ambiciosos, como ser propietarios y gestionar plantas de procesado, suelen fracasar. Centrarse en productos de alto valor relativo, como fruta seca o algodón, parece funcionar mejor que concentrarse en alimentos básicos. Partir de grupos pequeños y ya existentes, en los que se ha establecido una confianza mutua, funciona mejor que crear grandes organizaciones desde cero. Las organizaciones que están dirigidas por sus miembros duran más que las jerárquicas. Asimismo, resulta fundamental mantener al grupo al margen de partidos políticos y centrado en su negocio principal.⁶⁵

Las OP pasan por muchas dificultades. Los costes de crear la organización, formar a sus miembros y establecer una administración eficaz suelen recaudarse fuera de la organización, bien de ONG que

simpatizan con su causa o del sector privado.⁶⁶ Los miembros tienen que invertir tiempo en reuniones de grupo y en actividades, además de su trabajo diario en los campos. Cuando los grupos crecen, lleva su tiempo y su esfuerzo gestionar la toma de decisiones de modo que respete los intereses de todos los miembros.

El hecho de centrarse en los cultivos comerciales de alto valor suele discriminar a las mujeres y reforzar el dominio masculino en la dirección de las OP. También implica que las OP tiendan a no abordar las necesidades de los pequeños agricultores más pobres y más vulnerables, ya que los cultivos de alto valor conllevan riesgos que no pueden afrontar los más pobres. Se están creando organizaciones de mujeres, como la Asociación de Mujeres Autónomas de India o la Federación de Mujeres en Cooperativas Rurales de Nicaragua, que establecen grupos exclusivamente de mujeres entre los productores de leche, productores de sal, recolectores de resina, y productores de ganado y de fruta.⁶⁷

CUADRO 3.4 SOLUCIONES ESPECÍFICAS: COMERCIO JUSTO Y PRODUCTOS ORGÁNICOS

El auge del mercado de productos orgánicos y de comercio justo ofrece a los pequeños agricultores la posibilidad de cultivar y vender productos de valor más elevado que necesitan más mano de obra, creando así más puestos de trabajo. Los productos de comercio justo llevan el sello FAIRTRADE, por el que la Fairtrade Labelling Organization (FLO) garantiza que se cumplen los estándares internacionales en ámbito social, económico y medioambiental en toda la cadena de comercialización del producto. El productor percibe un precio mínimo por adelantado más una cantidad adicional que debe destinarse al desarrollo de la comunidad.

Aunque el mercado de comercio justo está creciendo con rapidez, todavía es relativamente pequeño. Las ventas mundiales se estimaron en 1.600 millones de euros en 2006, lo cual supone un aumento del 42 por ciento sobre las cifras de 2005.⁶⁸ Estas cifras, sin embargo, todavía constituyen una fracción diminuta [alrededor de la centésima parte de un 1 por

ciento) del comercio global: el comercio justo no es una panacea ni un sustituto de una reforma más amplia de los sistemas de comercio internacionales, como trataremos en el capítulo 5.

Aunque los productos orgánicos forman un mercado mayor, en ocasiones los productores a pequeña escala se encuentran excluidos a causa de los costes de certificación y de las exigentes normas que conllevan. Es más, a diferencia del comercio justo, que se ha diseñado específicamente para los pequeños agricultores, las grandes granjas se han subido al tren orgánico, amenazando con dejar fuera a los pequeños agricultores del mismo modo que sucede con los cultivos no orgánicos, de alto valor.

Con frecuencia las organizaciones de productores sufren la violencia de quienes tienen intereses encubiertos, ya sean los propietarios de las tierras que quieren proteger celosamente su propiedad y privilegios, o intermediarios reticentes a dejar su control sobre la compra o el transporte. Muchos gobiernos no actúan de forma neutral por el bien del interés público, sino que representan a élites económicamente poderosas. Las OP podrían fracasar a causa de la violencia o de los partidos políticos, así como por una burocracia asfixiante, que suele traducirse en complicaciones de registrarse de forma legal.⁶⁹ Sin embargo, son una expresión importante de la ciudadanía activa y pueden jugar un papel vital a la hora de mejorar la eficacia de las políticas agrícolas estatales.

EL PAPEL DEL ESTADO

Independientemente del éxito que tenga una organización de productores, la acción ciudadana sin más no conseguiría superar el desafío del desarrollo rural. También es fundamental tener un Estado eficaz. Aunque en los últimos tiempos Gobiernos de numerosos países han reavivado su papel en la política agrícola, durante dos décadas tanto la intervención estatal como la agricultura no estaban nada de moda entre los donantes de ayuda y los Gobiernos.

La hostilidad a la intervención estatal en la agricultura estaba bien fundada. Muchas de las juntas de marketing estatales desman-

teladas a petición del Banco Mundial y del FMI bajo los programas de ajuste estructural (SAP) eran corruptas e ineficaces y pagaban a los agricultores poco y tarde, si es que le pagaban algo. El exceso de impuestos sobre los agricultores y el control de los precios sobre sus productos desplazaron los recursos de las zonas rurales deprimidas hacia ciudades e industrias que los líderes consideraban como el futuro de sus países.

Aunque se trataba de instituciones públicas débiles, proporcionaban algunos de los servicios básicos que necesitaban los agricultores pobres. Tras los SAP, el crédito, los cuidados veterinarios y el asesoramiento técnico prácticamente desaparecieron en muchos países, y los precios fluctuaron salvajemente, tanto en plena temporada como entre temporadas.⁷⁰ Los recortes en los créditos públicos dejaron lo que el Banco Mundial denominó «enormes lagunas en los servicios financieros, que todavía necesitan cubrirse en la mayoría de los casos».⁷¹ Como señaló en una ocasión Joseph Stiglitz, la «mano invisible» del mercado era invisible simplemente porque no estaba allí.⁷²

El ajuste estructural también causó impactos profundos sobre la «economía no remunerada» al reducir la inversión estatal en los servicios e infraestructuras, aumentando así la carga sobre las mujeres en su papel como cuidadoras de la familia y transportadoras del agua. Los agricultores en áreas mejor conectadas, como las cercanas a los mercados urbanos, se beneficiaban de la mejora en los precios, mientras que para aquellos que no tenían poder de mercado, bien porque disponían de poca tierra o porque pertenecían a grupos en su mayoría excluidos, como mujeres o comunidades indígenas, el mercado liberalizado no funcionaba bien.

La cura del ajuste estructural para el estancamiento agrícola resultó peor que la enfermedad. Afortunadamente, las tendencias actuales políticas y económicas dirigen su mirada a una mejora en el papel del Estado y de otras instituciones y la apartan del fundamentalismo de mercado de los años 90. Al mismo tiempo, los gobiernos y los donantes de ayuda están reevaluando el papel de la agricultura en el desarrollo, como evidencia el *Informe de desarrollo mundial 2008* del Banco Mundial, el primero sobre agricultura en 25 años.⁷³ El informe abogaba por lo que se dio en llamar una «nueva agricultura para la agenda de desarrollo», con esfuerzos para aumentar

la productividad en el sector alimentario de productos básicos; conectar a los pequeños productores con la horticultura, cría de aves y acuicultura de rápida expansión, así como con los mercados de productos lácteos; y generar puestos de trabajo en la economía rural no relacionada con el sector agrícola.⁷⁴

Sin embargo, todavía existe una gran dosis de inercia en la política y, a pesar de que se ha suavizado la retórica, la posición preestablecida de fomentar la liberalización y la retirada del Estado todavía está consolidada en los gobiernos, entre los donantes de ayuda recalcitrantes y especialmente en las mesas de negociación donde se deciden los acuerdos comerciales y de inversión. Todos esos acuerdos frenan el alcance de la intervención estatal en la economía. Las negociaciones comerciales tienen que ponerse al día con las nuevas reflexiones sobre agricultura y sobre el papel del Estado, o corren el riesgo de vincular a países de forma irreversible con acuerdos que podrían minimizar su desarrollo a largo plazo (véase el capítulo 5).

La respuesta ante la pobreza y la desigualdad rural no es renunciar al Estado, sino reformar y mejorar su apoyo a la agricultura y a los pequeños agricultores, especialmente en las primeras fases del desarrollo, así como frenar la proclividad de los Gobiernos y de los grandes propietarios a intervenir de un modo que perjudique a los agricultores pobres. Los estudios sobre despegues agrícolas con éxito muestran que el proceso de transformación debe «dar el pistoletazo de salida» con la ayuda de intervenciones gubernamentales. En India, por ejemplo, resultaron eficaces los subsidios sobre crédito, fertilizantes y semillas, así como la extensión de servicios como la formación en nuevas tecnologías y técnicas, la inversión estatal en irrigación y carreteras, las medidas para frenar la volatilidad de los precios pagados a los agricultores.⁷⁵ Al reducir los riesgos de los productores, les animaban a invertir en sus granjas.

La transformación de Malasia de economía agrícola a exportador manufacturero en un espacio de tres décadas se basó en una intervención estatal eficaz en la agricultura. Perseguía objetivos dobles: estabilizar los precios del arroz y mejorar los ingresos de millones de pequeños agricultores de arroz del país, y generar ingresos de las exportaciones como el caucho y el aceite de palma. Para el arroz, el Gobierno proporcionó subsidios en insumos, especialmente para los

fertilizantes, y realizó grandes inversiones en irrigación y desarrollo de la tierra, especialmente durante los primeros años. También garantizó un precio mínimo para los productores, a diferencia de lo que hicieron otros países, que presionaron a los productores rurales para mantener precios bajos para los trabajadores urbanos. El rendimiento y las cosechas respondieron con un crecimiento rápido durante la década de los 70, lo que redujo la pobreza y el riesgo de conflictos entre etnias, al tiempo que los impuestos sobre las exportaciones ayudaron a financiar la industrialización del país.⁷⁶

En los últimos años, Malaui ha sido testigo de lo que la actuación del Estado puede lograr en cuanto a la lucha contra la pobreza, aunque todavía no sea en términos de despegue económico en un sentido más amplio. Después de una serie de malas cosechas que dejaron a casi cinco millones de malaui con escasez de alimentos, el Gobierno desafió la presión procedente de los donantes de ayuda del país e introdujo subsidios sobre las semillas y los fertilizantes para adelantarse a una posible hambruna. Los resultados fueron espectaculares, aumentó en más del doble la cosecha de maíz del país y se evitó el hambre generalizada.⁷⁷

Los Gobiernos también tienen que abordar la necesidad de los pequeños agricultores de asegurarse el derecho de propiedad de sus tierras, especialmente de las mujeres (que en muchos casos nunca han disfrutado de derechos independientes sobre la tierra), recurriendo, si es necesario a reformas agrarias (se habla en más detalle de los derechos sobre la tierra en el capítulo 2).

Como ya se ha señalado, los Gobiernos tienen que apoyar la investigación y el desarrollo para producir los tipos de semillas y las demás tecnologías que necesitan los pequeños agricultores. A pesar de la gran importancia que la agricultura tiene para sus sociedades, los países en desarrollo solo invierten una novena parte de lo que los países industriales destinan a I+D como porcentaje del PIB agrícola (incluidas tanto fuentes públicas como privadas).⁷⁸ La mayor parte de esta inversión se destina a la agricultura de exportación de gran escala, que tiene una relevancia limitada para los pequeños agricultores. El setenta por ciento de la I+D global sobre agricultura lo llevan a cabo empresas transnacionales con ánimo de lucro.⁷⁹

A pesar de todo, la I+D del sector público ha demostrado funcionar. El Grupo Consultivo de Investigación Agrícola Internacional (CGIAR, por sus siglas en inglés), que recibe financiación pública, y que representa la red internacional de institutos de investigación agrícola que lideró la Revolución Verde, ha lanzado más de 8.000 variedades de cultivos mejorados en los últimos 40 años.

Una intervención estatal con éxito puede beneficiar también a los consumidores, al permitir a los agricultores aumentar la productividad, vendiendo más barato pero ganándose un buen sueldo. Entre 1980 y 2000, la Revolución Verde en Bangladesh hizo que el precio mayorista real del arroz en los mercados de Dhaka disminuyera de 20 a 11 takas por kilo (de 0,18 a 0,10 euros). Pero durante el mismo periodo, los agricultores aumentaron sus cosechas de unas 2 a unas 3,4 toneladas por hectárea, lo que compensó con eficacia el impacto de la caída en los precios sobre sus ingresos.⁸⁰

Conseguir un equilibrio entre las necesidades de los productores y las de los consumidores es una de las funciones centrales del Estado para regular los mercados agrícolas. Los cambios drásticos en los precios de los alimentos, como el aumento reciente en los precios comentado en la página 265, tienen un impacto complejo sobre la pobreza, dependiendo del equilibrio entre la producción y el consumo en un hogar determinado. Muchos agricultores pobres son de hecho consumidores netos. Un estudio estima que el 70-80 por ciento de los hogares rurales africanos no cultivan lo suficiente para alimentarse durante todo el año y por tanto dependen del mercado para cubrir su déficit.⁸¹ Los precios elevados de los alimentos perjudican a los consumidores pobres y puede que tampoco ayuden a los agricultores pobres, cuando los beneficios los reciben los procesadores y los comerciantes y no se transmiten hacia abajo en la cadena de valor.

Al igual que con el argumento paralelo que defiende la intervención estatal para alimentar las industrias en ciernes, la función del Estado es especialmente importante en las primeras fases del desarrollo, pero debe ir disminuyendo a medida que la agricultura tome impulso y emerjan mercados con un funcionamiento completo en el medio rural. Un análisis económico del rendimiento de la inversión en la Revolución Verde en India puso de manifiesto que las inversiones estatales en crédito, electricidad y fertilizantes produjeron bene-

ficios netos en los primeros años, pero estos disminuyeron hasta la década de los 90, cuando todos estaban ya generando una pérdida neta.⁸²

Sin embargo, esta salida puede resultar políticamente difícil, como demuestra la longevidad de la Política Agrícola Común de Europa y los subsidios a las granjas de EEUU. En India, arrastran un legado difícil del inicio exitoso de la Revolución Verde: el Estado todavía gasta unos 9.000 millones de dólares anuales en subsidios,⁸³ principalmente en fertilizantes, electricidad e irrigación, lo cual no afecta a las poblaciones más pobres en el medio rural, ya sean trabajadores sin tierras o pequeños agricultores. Los subsidios para fertilizantes, en concreto, han pasado a ser poco más que un fondo para sobornos para la industria de los fertilizantes, que recibe pagos directamente del Gobierno sobre una base de coste más honorarios, lo que elimina todo incentivo para mejorar la eficacia. Dichos acuerdos crean intereses encubiertos que evitan que el gobierno redirija el dinero hacia bienes públicos, como carreteras rurales o investigación agrícola, donde la inversión produce beneficios económicos y sociales mucho más elevados.⁸⁴

EL FUTURO DE LA AGRICULTURA A PEQUEÑA ESCALA

Los elevados precios de los productos básicos, el aumento de la demanda de biocombustibles, un posible cambio a una agricultura de bajo contenido en carbono, el auge de la demanda de suministros durante todo el año por parte de los consumidores de las ciudades y del norte, así como los crecientes mercados de productos orgánicos y de comercio justo, todos estos factores podrían beneficiar a los pequeños agricultores en los próximos años. Que puedan o no participar en estos nuevos y crecientes mercados dependerá en gran medida de su capacidad de organizarse y de mejorar su producción.

Los mercados nacionales y regionales podrían ofrecer más potencial que los mercados de exportación al norte, especialmente teniendo en cuenta las últimas barreras arancelarias y una serie intimidatoria de normas sanitarias y de calidad (aunque los pequeños agricultores en América Latina parece que han sido capaces hasta

cierto punto de capear esta nueva ola de la globalización).⁸⁵ El consumo nacional de África de productos alimentarios básicos, entre ellos cereales, raíces y tubérculos, y de productos de ganadería tradicionales, producidos y consumidos principalmente por la población pobre, se estima en unos 50.000 millones de dólares anuales, cinco veces por encima del valor de sus exportaciones de productos básicos tradicionales, y se espera que se duplique esta cifra en 2015.⁸⁶

Sin embargo, con la urbanización y la proliferación de los supermercados, los mercados locales están pasando a parecerse más a los internacionales. La agricultura a pequeña escala tendrá que aprender cómo cumplir con más exactitud las normas de calidad y enfrentarse a una competición intensa incluso para vender localmente. De lo contrario, se tendrá que conformar con las sobras de menos valor del mercado. Cada día son menos las posibilidades de vivir sin verse afectado por la globalización. Tanto las acciones del Estado como la organización de productores son factores esenciales para que los pequeños agricultores sean capaces de mantener el ritmo del cambio técnico y comercial y de reformar el modelo empresarial que ahora los excluye.

El medio rural en muchos países en desarrollo está transformándose rápidamente. Aunque el cambio ha traído consigo una mezcla de oportunidades y amenazas para los agricultores pobres, las amenazas son mayores y las oportunidades más escasas que para los grandes agricultores y otros poderosos actores. Es probable que muchos de estos cambios impulsen un aumento de la desigualdad en el medio rural, tanto entre ricos y pobres como entre mujeres y hombres. Los agricultores pobres son más vulnerables, tienen más probabilidades de quedarse fuera de la agricultura nueva y de mayor valor, y menos probabilidades de beneficiarse de las nuevas tecnologías.

El modo en que los Gobiernos y la población rural den forma y se adapten al cambio determinará, en gran medida, el curso de la pobreza y la desigualdad global en las próximas décadas. Solamente un esfuerzo concertado, a través de una combinación de Estados que rinden cuentas y que son eficaces, y de ciudadanos activos y organizados para redistribuir el poder en los mercados agrícolas puede detener la creciente desigualdad y reavivar la capacidad de la agri-

cultura para impulsar un despegue económico nacional y la lucha contra la pobreza.

En cualquier caso, muchas comunidades rurales se enfrentarán con toda seguridad a un futuro de emigración y una población envejecida. En el Valle Sagrado de Perú, cuando el sol de la tarde ilumina los campos de maíz y el anochecer se llena con el aroma del eucalipto y de las plantas, Segundino, de 18 años, quita todo el romanticismo a la belleza de este paraíso para los turistas: «Cultivamos maíz, patatas, trigo, todo, pero yo quiero acabar la escuela y seguir estudiando. La agricultura es puro sacrificio. Aquí en la comunidad todo lo que hacemos es trabajar e ir a la escuela. Alguna que otra vez echamos un partido de fútbol, pero eso es todo. Quiero irme a la ciudad».⁸⁷

La opinión de Segundino la comparten jóvenes de comunidades rurales de todo el mundo. La educación, los periódicos, la televisión, Internet y el consumismo en general han modificado profundamente la concepción que la población rural tiene del trabajo, de la agricultura y del futuro (el suyo y, más especialmente, el de sus hijos). La agricultura se ha convertido, en muchas ocasiones en menos de una década, en una ocupación de baja posición que hay que evitar.⁸⁸ Los Gobiernos pueden ralentizar la tendencia a irse a capitales superpobladas invirtiendo en ciudades provinciales y revitalizando las economías locales, pero muy raras veces consiguen evitarla del todo. En los casos en que la productividad y el bienestar de los pequeños agricultores pueden aumentar a través de una mejora en la irrigación, crédito, tecnología y organización, el apoyo a la agricultura es sinónimo de desarrollo.

En los casos en que la tierra está agotada o es inhabitable y son poco probables las mejoras en la productividad, la mejor solución podría ser que los Gobiernos y los donantes de ayuda facilitasen una salida digna. La clave es ofrecer a la población el mejor abanico de posibilidades positivas: no obligándolos a huir a las barriadas en las afueras de las ciudades, perseguidos por el hambre y la desesperación, sino permitiéndoles tomar una decisión positiva sobre si quedarse en la tierra o buscar una vida mejor en la ciudad, porque están equipados con destrezas, capital y la confianza que nace de tener poder y una voz. Así podrán prosperar en cualquier de los dos entornos.

ESTUDIO DE CASO DE CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO LAS COMUNIDADES PESQUERAS DE TIKAMGARH

Doscientos hombres y mujeres vestidos con sari se sientan apiñados bajo la sombra de unos árboles enormes en las orillas de un lago seco: un pequeño estanque lleno de lilis es todo lo que queda de lo que debería ser un lago repleto de pescado, construido hace más de 800 años por los reyes y recientemente restaurado por la comunidad. El canto de los pájaros y el murmullo de las voces atraviesan el calor seco. La tierra está extremadamente seca y huele a polvo, pero la historia es esperanzadora.

«Antes nos cubríamos la cara en público», ríe una mujer, arrastrando un velo amarillo por la cara para escenificarlo. «Ahora contestamos, incluso a nuestros suegros». Y no solo a los suegros. El pueblo de Tikamgarh ha realizado un viaje extraordinario, ha conseguido unos derechos sin precedentes sobre los estanques con peces, y ha transformado su vida en el camino.

Los dueños de las tierras y los contratistas han controlado de forma tradicional la mayoría de los estanques de peces en la región empobrecida de Bundelkhand, en India. Las luchas por los derechos de explotación del pescado y de uso de la tierra fértil que queda al descubierto cuando se secan los estanques durante las sequías ha sido violenta y continua, pero las 45.000 familias de pescadores de Bundelkhand parecen llevar la mano ganadora en esta partida.

En los últimos 20 años, la introducción de nuevas variedades de pescado y la práctica de tener reservas de peces de criadero en los estanques han producido grandes beneficios. Sin embargo, en lugar de favorecer a los pobres, estos avances tecnológicos hicieron que los propietarios de las tierras y los contratistas confiscasen hasta el más pequeño de los 1.000 estanques de la región.

Las protestas llevaron al Ministro de Pesca del gobierno del Partido del Congreso de Madhya Pradesh, él mismo procedente de una comunidad pesquera, a impulsar en 1996 una legislación de «pescado para el pescador» que concedió contratos de arrendamiento a cooperativas de pescadores. A esto le siguió

una ola de organización en las comunidades pesqueras pobres. Vikalp, una ONG dirigida por Om Prakash Rawat (antiguo ingeniero en la Junta de electricidad nacional), jugó un papel crucial a la hora de ayudarles a establecer cooperativas.

Los contratistas contraatacaron creando cooperativas falsas y utilizando otros trucos para saltarse las normas y cuando esto fallaba recurrían a la violencia. En una batalla especialmente cruenta por el estanque Achrumata, los pescadores tuvieron que pelear con matones contratados por los propietarios para robar su pescado. Los matones ganaron la primera ronda y quemaron las cabañas de los lugareños, pero las víctimas pidieron ayuda a otras aldeas.

Los líderes de las cooperativas y simpatizantes foráneos acabaron conociéndose después de tantas visitas a las comisarías de policía en busca de justicia en el caso Achrumata. Y al trabajar mano a mano, consiguieron convencer a la policía para que aceptase una queja oficial, gesto que fue considerado como un golpe simbólico sin precedentes a los propietarios. Corrió la voz y otras comunidades entregaron quejas formales sobre ataques que habían sufrido.

Aunque lo único que hizo la policía fue aceptar sus quejas, este reconocimiento oficial reanimó a las comunidades pesqueras. Seis comunidades hicieron una marcha hasta Achrumata para defenderse. Tres personas sufrieron daños graves y se quemaron casas en la lucha, pero los propietarios se vieron obligados a retroceder. A medida que crecía su confianza, las comunidades confiscaban otros estanques. En una reunión de unas 150 personas decidieron lanzar una campaña para convencer a las autoridades de que hiciesen cumplir la ley.

Ahora las comunidades pesqueras controlan más de 100 estanques, y 67 de ellas planean crear una empresa comercial para comercializar su pescado. Su número y el grado de organización, también persuadió a las autoridades locales a adoptar una postura más comprensiva. Con el asesoramiento de Vikalp, los grupos están mejorando los estanques y su organización, y se cuida mucho la capacitación de las mujeres en el proceso.

En el éxito del pueblo de Tikamgarh concurren factores comunes a muchos procesos de cambio. Los cambios

tecnológicos provocaron cambios de comportamiento. Una serie de enfrentamientos violentos radicalizó a la población. El Gobierno se encargó de aprobar nuevas leyes, mientras que la policía, bajo presión por un movimiento popular, sorprendió a todos al hacer cumplir la ley.

Los protagonistas de la historia son las propias comunidades, pero recibieron un apoyo importante de líderes políticos informados y de ONG. Superaron a una oposición poderosa y ahora están formando sus organizaciones, paso clave para defender sus logros.

Desafortunadamente, el avance logrado por la comunidad pesquera de Tikamgarh se ha visto mermado por una sequía que ha durado tres años. Hasta un 75 por ciento de la mano de obra local se ha visto obligada a emigrar en busca de trabajo remunerado hasta que las lluvias vuelvan a llenar los estanques. «No sé por qué está lloviendo menos, Dios debe querer que emigremos», se lamenta un hombre mayor. Sin embargo, los conocimientos y la organización conseguidos se mantienen y serán esenciales cuando las comunidades busquen la manera de adaptarse al cambio climático.

Fuente: visita del autor, octubre de 2006.

EL MUNDO CAMBIANTE DEL TRABAJO

Asha, de 13 años, es una de los 2.000 traperos de la ciudad de Nashik en India, importante centro religioso en el río Godavari, a 185 kilómetros al norte de Mumbai. Asha lleva unos seis años trabajando como traperera. Al igual que otros traperos jóvenes, tan pronto se despierta sale a recoger trapos y trabaja sin parar unas cuatro horas por la mañana. Por la tarde, de doce del mediodía a cinco de la tarde, va a la escuela, donde está en octavo curso. Después de la escuela vuelve a casa y ayuda a su madre a arreglar la casa y cuidar de sus dos hermanas y su hermano más pequeños. «Mi vida consiste en vender trapos, ir a la escuela y ayudar en casa», dice. «No tengo amigos ni diversiones de ningún tipo».⁸⁹

En muchos países en desarrollo, las personas que reciclan basura ejemplifican la lucha por la supervivencia. Moviéndose como fantasmas entre el humo y los gases de montones de basura que se está quemando en las afueras de la ciudad, como la evocadoramente llamada (pero de lo más desagradable) «ciudad humeante» de Manila, son en su mayoría mujeres y niños de los grupos más marginados. En los basureros de la ciudad, los cubos de la basura de las calles residenciales o en tierras desocupadas, los traperos recogen aluminio, papel, plástico, huesos, cobre, metal o vidrio, que después venden a cambio de dinero a los comerciantes de chatarra. Golpes, violaciones, ataques de perros, acoso, lesiones, enfermedades y otros abusos son su pan de cada día y con frecuencia

sufren también la explotación por parte de quienes les compran la mercancía.

Los residentes urbanos, especialmente los que viven en la pobreza como Asha, se apoyan principalmente en el trabajo remunerado o en el empleo por cuenta propia para sobrevivir. También en las zonas rurales cada vez son más las familias que dependen del trabajo remunerado, porque no tienen tierra o para complementar las ganancias de la granja. El trabajo puede ser degradante, una lucha desesperada por la supervivencia, con las personas soportando peligros, extenuación y dificultades para mantener el hambre a raya. Sin embargo, un trabajo digno puede ser básico para la identidad del individuo y para la sensación de bienestar. Los empleos de buena calidad mejoran la calidad de vida porque garantizan derechos y libertades y equipan a los individuos para ejercer dichos derechos, al tiempo que les proporcionan un salario digno.

MÁS EMPLEOS, MÁS DESEMPLEADOS

En 2005, cerca de 2.850 millones de personas mayores de 15 años trabajaban a cambio de dinero, casi la mitad de la población del planeta. El sector agrícola emplea a la mayor mano de obra del mundo, 1.300 millones de personas, un tercio de los cuales trabajan como empleados en plantaciones o jornaleros; más de la mitad son mujeres.⁹⁰ Como ya se ha señalado con anterioridad, muchas son las personas que están abandonando la agricultura, pero a diferencia de siglos anteriores en los que los trabajadores pasaban de la agricultura a la industria, el empleo industrial en términos generales está disminuyendo. Esta tendencia se ve compensada por el sector servicios, que abarca un amplio espectro de puestos de empleo, desde asistentes hasta vendedores ambulantes y bancos modernos.⁹¹

No todos los que buscan un empleo pueden encontrarlo: el desempleo mundial conocido en 2007 era de 190 millones.⁹² Otros 310 millones de personas se encontraban en situación de empleo a tiempo parcial: trabajaba tan solo unas horas a la semana.⁹³ En total, la próxima década harán falta cerca de mil millones de nuevos puestos de trabajo, más del doble de lo que producirá la economía al ritmo actual.

Los jóvenes representan una cuarta parte de la población en edad de trabajar del mundo, pero casi la mitad están desempleados. En to-

dos los países, la tasa de desempleo es dos o tres veces superior para los jóvenes que para los adultos y en todo el mundo uno de cada siete jóvenes no tiene empleo. La tragedia concreta del desempleo juvenil es que, al igual que la desnutrición infantil, conlleva un perjuicio que dura toda la vida porque implica renunciar a la acumulación de conocimientos que se adquieren trabajando y a un historial laboral que enviaría señales positivas a futuros empleadores. Además de los personales, el desempleo juvenil tiene claros costes para la sociedad, en el sentido de talento desaprovechado y la probabilidad de que los desencantados jóvenes busquen refugio en la delincuencia y la violencia.

La naturaleza del trabajo ha evolucionado rápidamente en las últimas décadas, especialmente a través de la entrada masiva de la mujer en la fuerza de trabajo asalariada, el crecimiento continuo de la llamada «economía informal», las campañas gubernamentales para liberalizar y «flexibilizar» los mercados laborales y la expansión de las cadenas de suministro global y de la inversión. Como en el mundo de los pequeños agricultores, estos cambios presentan oportunidades y también amenazas para la población pobre, que necesita tener poder en los mercados (en este caso los mercados laborales), unas organizaciones eficaces, un sector privado responsable, y un Estado eficaz y que rinde cuentas, si ha de recoger los beneficios.

LAS MUJERES EN EL TRABAJO

Son millones las mujeres que han encontrado puestos de trabajo en el último peldaño de la escalera de la globalización, en fábricas de ropa o en la «nueva agricultura», cultivando fruta, verduras y flores para la exportación. Estos nuevos empleos son, en muchos sentidos, muy positivos para las mujeres, tanto a nivel individual como colectivo, porque cuestionan las ideas existentes sobre hasta qué punto pueden contribuir en las familias y, en última instancia, en la sociedad en su sentido más amplio.

En las áreas en auge, como la industria de la confección, los nuevos puestos de trabajo de las mujeres les han reportado beneficios tangibles. En 1982 el Gobierno de Bangladesh comenzó a fomentar la producción orientada a la exportación; en dos años, la industria de la confección despegaba. En 2004, unos dos millones de personas

trabajaban en fábricas de ropa.⁹⁴ La mayor parte de la mano de obra la componen mujeres jóvenes, muchas de las cuales han emigrado desde zonas rurales desesperadamente pobres. Los sueldos que ganan estas mujeres son excepcionalmente bajos para estándares internacionales, y casi ni superan el umbral de la pobreza nacional. Sin embargo, sus salarios diarios son alrededor del doble de los que reciben los trabajadores agrícolas y más elevados que los que se obtienen en la construcción.⁹⁵

El empleo remunerado ha mejorado el poder de negociación de muchas mujeres en el ámbito familiar, especialmente con sus maridos, padres y hermanos. Un estudio de 1990 de más de 30 fábricas de ropa de Bangladesh puso de manifiesto que dos de cada tres mujeres tenía cierto control sobre sus ganancias. Según una mujer, «en los tiempos de mi madre [...] las mujeres tenían que tolerar más sufrimiento porque no tenían los medios para ser independientes. Ahora están mucho mejor, saben lo que pasa en el mundo, reciben educación, pueden trabajar y valerse por sí mismas. Tienen más libertad».⁹⁶

Muchas trabajadoras casadas entrevistadas en 2003 afirmaron que ahora toman decisiones con sus maridos sobre cuestiones familiares, y un 13 por ciento sostenía que sus maridos ahora ayudan con algunas de las tareas del hogar, especialmente con la compra y cocinar, cambio pequeño pero significativo. «El sector de la confección ha traído consigo una revolución silenciosa para las mujeres en nuestra sociedad», afirma Shirin Akter de Karmojibi Nari, una ONG que defiende a las trabajadoras.⁹⁷

Sin embargo, demasiado a menudo, los puestos de trabajo en las fábricas de ropa que tanto proliferan, y en las granjas de fruta, han supuesto una dura carga en forma de horas excesivas de trabajo, abusos en el lugar de trabajo y perjuicios a largo plazo para la salud de las mujeres. Recolectoras y empacadoras de fruta y de flores en Colombia, Chile, EEUU y Sudáfrica dan parte con frecuencia de dolores de cabeza, problemas respiratorios y dolores en los ojos al trabajar con pesticidas. Las trabajadoras de fábricas de ropa de Bangladesh a Marruecos suelen sufrir de dolores de cabeza, tos, vómitos, fiebre y agotamiento físico. La mala ventilación en habitaciones llenas de pelusas puede llevar a enfermedades respiratorias debilitan-

tes. Contratadas en empleos que exigen movimientos muy hábiles y repetitivos, muchas mujeres sufren de lesiones en las articulaciones y dolores en la espalda, piernas y hombros.⁹⁸

Asimismo, los trabajos remunerados suelen sumarse a la carga previa de las mujeres de trabajo sin remunerar. Un estudio en Ghana mostraba que las mujeres hacían unas 30-46 horas de trabajo de cuidados no remunerado a la semana, mientras que los hombres en las mismas categorías realizaban una media de ocho a once horas a la semana de trabajo sin remunerar.⁹⁹ Estas estadísticas podrían no estar teniendo en cuenta el grado de «pobreza de tiempo» que experimentan las mujeres, dado que a los estudios sobre el uso del tiempo se les suele escapar la capacidad de las mujeres de realizar diferentes funciones al mismo tiempo.¹⁰⁰

Atrapadas por horarios laborales largos y unos objetivos de producción irrazonablemente elevados, muchas mujeres no pueden ocuparse de sus hijos, y hacen que sus hijas se encarguen de sus propios roles anteriores, reduciendo su tiempo de educación. Las agotadas mujeres dejan de participar en organizaciones sociales, lo que priva a la comunidad de su liderazgo, energía y creatividad. Angela, que cose ropa en una fábrica de Kenia, expresa su frustración ante el aislamiento del resto de la comunidad. «Es imposible hacer alguna otra cosa. No nos queda tiempo para cuidar de nuestros propios hijos, para visitar a personas, hacer negocios o estudiar. Incluso ir a la iglesia se ha convertido en un problema [...]. Estamos en cierto modo aisladas».¹⁰¹

YA NO HAY NADIE FORMAL

«En La Paz, todo el mundo trabaja pero nadie tiene empleo», dice bromeando un funcionario gubernamental boliviano. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el empleo formal, no agrícola y reconocido está en minoría en todo el mundo en desarrollo, variando de un 45 por ciento de la población trabajadora en Asia a tan solo un 30 por ciento en el África subsahariana.¹⁰² En muchos países, la denominada «economía informal» se ha multiplicado en las últimas décadas, impulsada por una combinación de cambios tecnológicos, globalización y políticas gubernamentales. En Malawi,

solo una de cada 250 personas tiene un empleo formal en el sector privado.¹⁰³

Durante la recesión económica de América Latina en la década de los 80 y el ajuste en los 90, la economía informal actuó como una esponja gigante, atrapando a todos los que habían perdido su trabajo o que entraban por primera vez en la población activa. Cuando las calles latinoamericanas se llenaron de vendedores que buscaban desesperadamente clientes, los ingresos cayeron en picado. En La Paz, donde el 60 por ciento de la población activa se encuentra ahora en la economía informal, hay un vendedor ambulante por cada tres familias y simplemente no hay suficientes compradores.¹⁰⁴

En parte, la economía informal prospera gracias a las «barreras para la entrada» en empresas formales. En Angola, poner en marcha un negocio nuevo requiere 13 procedimientos diferentes y 124 días, y cuesta casi un 500 por ciento del salario medio anual. Por el contrario, en EE UU el mismo proceso requiere solo cinco procedimientos, cinco días y un 0,7 por ciento de los ingresos medios de un estadounidense. Las encuestas a trabajadores autónomos y a «microempresas» muestran que suelen preferir el sector informal ya que les ofrece más autonomía y más flexibilidad. La situación es diferente, sin embargo, para los trabajadores asalariados en la economía informal, que normalmente anhelan conseguir un empleo formal con un contrato y beneficios.¹⁰⁵

Incluso entre los trabajadores que tienen un empleador, el trabajo se ha hecho más precario; cada vez son más las personas empleadas de forma temporal u ocasional, con frecuencia sin disponer de una posición de empleado clara. Sus trabajos se caracterizan por salarios bajos o inestables, pocos o ningún beneficio, poco acceso a programas de protección social, falta de cobertura por la legislación laboral y poco o ningún respeto por los derechos, internacionalmente reconocidos, de libertad de asociación y de negociación colectiva.¹⁰⁶

Cálculos recientes sugieren que un 60 por ciento o más de las trabajadoras en el mundo en desarrollo se encuentran en empleos informales de esta naturaleza, oscilando de un reducido 43 por ciento en el norte de África a un elevado 84 por ciento en el África subsahariana.¹⁰⁷ Son precisamente estos empleos los que están peor pagados y menos protegidos. En todo el mundo, las mujeres ganan

como promedio dos tercios del salario de los hombres.¹⁰⁸ Entre los otros grupos que sufren algunos de los peores salarios y condiciones laborales se encuentran los aproximadamente 191 millones de trabajadores emigrantes y 211 millones de niños con edades comprendidas entre los cinco y los 14 años.¹⁰⁹

Los teóricos del desarrollo y la OIT consideraban la economía informal como una reliquia pasada de moda del subdesarrollo destinada a ser reemplazada por empleos remunerados regulares. Pero la informalidad se ha convertido en parte integral de las prácticas empresariales globalizadas modernas y en 2002 llevó a la OIT a revisar su definición de la economía informal para incluir todos los trabajos que carecen de contratos seguros, beneficios para el trabajador o protección social, reconociendo así que los derechos de los trabajadores informales son una prioridad que debe abordarse.¹¹⁰

La economía informal también plantea un reto mayor para el desarrollo, ya que debilita el contrato social entre el ciudadano y el Estado. Encontrar un empleo ahí podría ser perfectamente racional desde el punto de vista del individuo, pero los Gobiernos están interesados en expandir la red de la economía formal para aumentar la base de impuestos, para animar a que las empresas se expandan (por ejemplo, consiguiendo acceso a créditos bancarios) y extender la capacidad del Estado para regular la calidad del empleo. Crear la combinación de ciudadanos activos y Estados eficaces es mucho más difícil en una economía informalizada.

DOBLARSE HASTA PARTIRSE

La frontera entre las economías formales e informales se ha difuminado debido a una combinación de presiones que ha transformado la naturaleza del trabajo regular. Los empleos asalariados y permanentes tradicionales, acompañados de beneficios como seguro médico y pensiones de jubilación, están siendo reemplazados por una nueva era de inseguridad en el puesto de trabajo. Los impulsores del cambio son de tipo tecnológico y político. Las mejoras en las comunicaciones y en otras tecnologías han permitido a las empresas reducir los costes distribuyendo sus cadenas de producción a través de continentes. La producción en masa fordista, con sus fábricas

enormes, trabajos regulares y sindicatos en el lugar de trabajo, ha dado paso a fábricas más pequeñas que persiguen inventarios más reducidos y unos métodos de producción *just in time* (método de adaptación a los cambios en la demanda, mediante el cual los centros producen los bienes necesarios, «en el momento oportuno»). Este sistema requiere una población activa flexible y dificulta la tarea de los sindicatos de organizarse en continentes y en múltiples lugares de trabajo.

La desregulación del mercado laboral suele describirse como un factor que mejora la «flexibilidad». En ocasiones, la flexibilidad beneficia a los trabajadores, como cuando implica más derecho a bajas familiares u horarios laborales flexibles, pero en términos generales es un eufemismo para reducir los derechos y la seguridad laboral.¹¹¹ Las medidas típicas de la «flexibilización» incluyen la introducción de contratos temporales, poco o ningún reconocimiento de los derechos laborales como la libertad de asociación y de negociación colectiva, trabajo a tiempo parcial (que limita el acceso a beneficios estándar como vacaciones pagadas y pensiones), pagos por obra y facilidades para que los empleadores puedan contratar y despedir a los trabajadores.

Las mujeres predominan en muchas de las categorías de empleos entre los trabajadores destinados a la flexibilización o ignorados por las leyes laborales: los empleados domésticos, los trabajadores a domicilio, los trabajadores agrícolas, los trabajadores indocumentados y los trabajadores en zonas francas. En el caso de los trabajadores a domicilio, una revisión de la legislación laboral en 60 países puso de manifiesto que nueve excluían a los trabajadores a domicilio de su código laboral, mientras que 19 se referían a ellos en un capítulo «específico», lo que suele significar que se les concede un grado de protección menor al de otras categorías de trabajadores.¹¹²

Con frecuencia, la flexibilidad incluye requisitos de salarios mínimos algo difusos y una negociación colectiva en las peores condiciones del sector. Además de introducir o descartar legislación, los Gobiernos han menospreciado los derechos laborales al no actualizar las leyes laborales para igualar la naturaleza cambiante del trabajo, y al hacer la vista gorda a la violación de los códigos laborales existentes. Como resultado:

- En Chile, el 75 por ciento de las mujeres en el sector agrícola tienen contratos temporales para recolectar fruta, y trabajan más de 60 horas a la semana durante la temporada, pero una de cada tres sigue ganando un sueldo por debajo del salario mínimo.
- Menos de la mitad de las mujeres empleadas en el sector de exportación textil y de ropa tienen contrato, y una amplia mayoría no tiene derecho a baja por maternidad ni cobertura médica, pero el 80 por ciento temen el despido si se quejan.
- En la provincia Guangdong de China, una de las zonas industriales de mayor crecimiento del mundo, las jóvenes tienen que realizar 150 horas de trabajo extra al mes en las fábricas de ropa. No les queda más opción que hacerlo, dado que el 60 por ciento no cuenta con un contrato escrito y el 90 por ciento no tiene acceso a seguro social, en caso de que las despidan.¹¹³

HACIENDO NEGOCIOS AL ESTILO DEL BANCO MUNDIAL

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial se encuentran entre los defensores más enérgicos de la «flexibilización». En 2002, el Banco Mundial recomendó «eliminar las rigideces relacionadas con el empleo» en México, incluyendo «el sistema actual de indemnización por cese, la negociación colectiva y los contratos vinculantes en la industria [...], restricciones a contratos temporales, fijos y de aprendizaje». En 2001, el FMI «veía de forma favorable ciertos aspectos de la propuesta [del gobierno chileno] (como reducir las restricciones a los programas laborales y permitir los contratos a tiempo parcial)». Sin embargo, «expresaba su preocupación por otros elementos (como permitir negociaciones colectivas a nivel interempresarial) que reducirían la flexibilidad del mercado laboral».¹¹⁴

Desde 2003, la mayor fuente de presión del Banco ha sido la sección laboral de su publicación anual *Doing business*. Los indicadores de flexibilidad del mercado laboral de esta sección se utilizan con frecuencia en los documentos de estrategia a nivel nacional del Banco Mundial y del FMI para forzar a los países a abandonar di-

versos tipos de protección para los trabajadores. Por ejemplo, un memorándum económico reciente para Colombia del Banco Mundial exigía que el Gobierno flexibilizase las decisiones de contratación y de despido para mejorar los indicadores que presentaba en *Doing business*, aunque no se sabe con certeza si esta actuación tendrá un impacto económico positivo. El Banco Mundial también convirtió en obligación una condición para préstamos a Colombia.

La edición 2008 de *Doing Business* declaraba que las Islas Marshall eran «el mejor caso» del mundo en cuanto a «facilidad para emplear a trabajadores», y que reemplazaban al anterior campeón, Palau. Lo que tienen en común las Islas Marshall y Palau es que son diminutas naciones isleñas en el Pacífico que no tienen código laboral ni son miembros de la OIT.¹¹⁵

Infringir los derechos de los trabajadores y limitar sus compensaciones se están convirtiendo en prácticas comunes también en los países desarrollados. Durante un breve tiempo en la historia, gracias en gran parte al elocuente movimiento sindical, unos cuantos trabajadores privilegiados obtuvieron el derecho a recibir una compensación por la mayoría de los costes derivados de mantener la fuerza laboral y de velar por los trabajadores del pasado y del futuro: asistencia sanitaria, un salario mensual (que pagaba por el tiempo de descanso durante los fines de semana), compensación por lesiones y por vejez, bajas por enfermedad remuneradas, baja por maternidad/paternidad, tiempo de lactancia, funerales, eventos religiosos y vacaciones. En algunos casos, los empleadores y el Estado también pagaban por la formación/reciclaje, búsqueda de empleo o costes de traslado cuando se transfería a los trabajadores o tenía lugar una reestructuración económica. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, esa era corre el riesgo de quedar desterrada en el pasado, lo que degrada así la calidad del trabajo y la vida de los trabajadores.

Las políticas laborales flexibles conllevan costes para la sociedad en lo que atañe a la salud y la educación de las futuras generaciones de trabajadores, e incluso en la calidad y fiabilidad de la producción. Sin unos ingresos estables o acceso a protección social, los trabajadores, especialmente las trabajadoras, están atrapados en la pobreza y son vulnerables a todo tipo de impacto que se produzca. Cuando,

encima, el Estado recorta los gastos sociales, los costes ocultos acumulados (mala salud, falta de oportunidades de formación, vidas laborales breves y demás) resultan abrumadores. El resultado: un aumento de la desigualdad.

Un estudio sobre las trabajadoras de una fábrica de Lesotho, por ejemplo, puso de manifiesto largas e inflexibles jornadas de trabajo, entre 10 y 12 horas durante la semana, y más de 10 horas al día durante los fines de semana, lo que constituía un obstáculo importante para las madres que tenían que cuidar de sus hijos.¹¹⁶ Durante periodos en que todavía tenían que hacer más horas, muchas mujeres afirmaban que no podían ver nunca a sus hijos despiertos. No se les concedía ningún tiempo libre para cuidarlos o para llevarlos al médico y se les descontaba de su sueldo si lo hacían. Algunas mujeres, por tanto, evitaban las clínicas prenatales y post-natales, poniendo así en riesgo su propia salud y la de sus hijos.

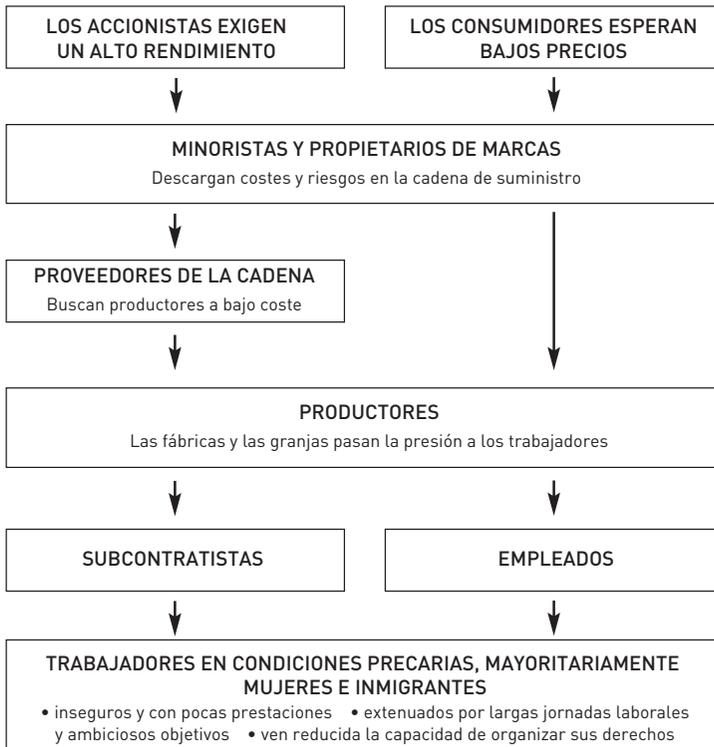
Para cualquier país, las políticas laborales flexibles impulsadas por instituciones financieras internacionales podrían verse como una medida necesaria para seguir siendo competitivos en un entorno de países baratos y «flexibles». Sin embargo, ese mismo criterio de «flexibilidad» se ha aplicado en muchos países en desarrollo. Como consecuencia los Gobiernos nacionales y provinciales han entrado en competición entre ellos y han reducido para todos las ganancias que les supondría la inversión.

Una mano de obra barata podría producir un impulso a corto plazo de los beneficios de una empresa, pero es una mala estrategia de desarrollo. Dado que los empleos son la fuente clave de ingresos para la población pobre, los bajos salarios aumentan la desigualdad y minan la cohesión social; los trabajadores mal pagados consumen menos y por tanto reducen el mercado doméstico de bienes y servicios, que es vital para muchas empresas. Las familias pobres no pueden gastar tanto en salud y educación, lo que socaba así las posibilidades y la productividad de las generaciones futuras. Asimismo, una economía cuya ventaja competitiva deriva de salarios bajos siempre será vulnerable a la competición procedente de rivales con salarios todavía más bajos que entran en los mismos mercados.

En sectores como el de la alimentación, la confección o la electrónica, las cadenas de suministro globales son las que impulsan las

prácticas laborales flexibles. Los gigantes del mercado minorista han respondido a la competición salvaje haciendo que los riesgos y los costes los asumiese la cadena de oferta en sus escalones más bajos, como se muestra en la Figura 3.3, y evadiendo su responsabilidad social empresarial.

FIGURA 3.3
**LAS PRESIONES EN LA CADENA DE OFERTA
 CREAN EMPLEO PRECARIO**



Fuente: Oxfam International (2004). *Trading Away Our Rights*.

El estudio de Oxfam de once fábricas de confección en Tánger puso de manifiesto la presión sobre los proveedores. En su conjunto, las empresas emplean a más de 6.500 mujeres, que producen camisas, pantalones, vestidos, faldas y ropa para niños para varios de los

principales minoristas españoles. En todas las fábricas se hablaba de caída de los precios, con un promedio de un 30 por ciento en tres años. «Los precios bajan cada año... un par de pantalones que hace tres años valía 3,30 euros ahora vale 2 euros», sostenía el gerente de una de las fábricas. «Siempre quieren ropa de la mejor calidad, los precios bajan debido a la competición y uno no está en una posición de poder discutir». En los tres años anteriores, los plazos de entrega habían descendido de 14 días a cinco o siete días, lo que los convertía en unos de los más cortos de la industria.¹¹⁷

Al final de este frenético viaje por reducir costes se encuentran los participantes más débiles de la cadena de oferta: los trabajadores ocasionales. Los empleados entrevistados en las fábricas de ropa que proliferan en Bangladesh trabajan siete días a la semana, normalmente quince horas o más al día. Durante un mes de mucho trabajo, las trabajadoras siguen durante la noche, durmiendo sobre el suelo de la fábrica un par de horas. Si una trabajadora hace más de 100 horas extra al mes sobre sus 63 horas normales de trabajo a la semana, consigue una prima, con lo que sus ingresos mensuales llegan apenas a 60 dólares.¹¹⁸

Una situación similar se aplica a las granjas de exportación. Según un cultivador de manzanas sudafricano, «empleamos a personas cuando las necesitamos, pero tienes que quitarles las expectativas de un trabajo permanente, así que los contratamos durante dos o tres semanas y después los despedimos unas cuantas semanas para volver a contratarlos de nuevo pasado ese tiempo».¹¹⁹

UN RETO PARA LOS SINDICATOS

En la sucia sala de traumatología de un hospital de Bangladesh, dos doctores se inclinan sobre una figura que está boca abajo, iluminados tan solo por una bombilla. La mujer que yace en la cama es Minara, una operadora de máquina de coser de una de las 2.700 fábricas de ropa de Bangladesh, donde las trabajadoras acaban de unirse a un sindicato de trabajadores de la confección de Bangladesh. La enviaron a toda prisa al hospital hace una hora con profundos cortes en cuello, cara y manos después de sufrir un ataque con cuchillas de afeitar por parte de dos *mastaans*, matones contratados por el due-

ño de la fábrica. Su hermana, inconsolable, llora desesperadamente musitando que ahora Minara estará marcada con cicatrices y su marido la echará de casa.¹²⁰

Los sindicatos, que antaño constituían un recurso normal para los trabajadores en la lucha por reclamar sus derechos, han sufrido graves reveses desde la década de los 80. Aproximadamente el 90 por ciento de la fuerza laboral mundial está desorganizada y la participación en sindicatos está descendiendo en proporción directa al crecimiento de la economía informal.¹²¹ Los sindicatos han luchado por ayudar a las personas que trabajan en los hogares o con contratos que no los protegen. Los trabajadores de la economía informal no están unidos por el mismo tiempo de trabajo, ni siquiera por el mismo empleador. Están dispuestos a conservar incluso los peores trabajos y puede que no compartan intereses comunes con los trabajadores empleados en la economía formal.

Incluso en la economía formal, la tarea de los sindicatos ha pasado a ser mucho más ardua por los cambios en la legislación laboral en las últimas décadas, incluso la prohibición de organizar sindicatos en muchas zonas francas. Las organizaciones de trabajadores continúan enfrentándose a la represión y a la violencia; los líderes de sindicatos sufren en todo el mundo acoso, violación y muerte. Dos de cada cinco países tienen restricciones serias o graves sobre el derecho fundamental de libertad de asociación.¹²²

Dentro de los sindicatos, la idea que comparten muchos hombres trabajadores, según la cual las mujeres son trabajadoras temporales, secundarias o que valen menos, «que están para ayudar» a sus parejas, ha obstaculizado la capacidad de los sindicatos para responder a la naturaleza cambiante de la población activa. Las mujeres no están bien representadas en los puestos de poder de los sindicatos, cuestiones de importancia para las trabajadoras se suelen considerar secundarias y las jóvenes en especial podrían no querer participar dado el típico estilo burocrático y rutinario de los sindicatos. Los estudios realizados sugieren que la dependencia de familias enteras del sueldo de las mujeres, junto con las expectativas culturales del papel de la mujer, llevan a las mujeres a ser reticentes a arriesgar sus medios de vida familiares embarcándose en actividades sindicales, aunque cuando deciden hacerlo son extremadamente tenaces.

Muchos sindicatos también se han tenido que enfrentar a su papel político, especialmente a sus lazos con partidos políticos progresistas. Desde que comenzaron a formarse, la atención de los sindicatos por los derechos de los trabajadores pobres les ha llevado inevitablemente a participar en la esfera política, y a presionar para que se produzcan cambios en la legislación laboral, como códigos de salud y de seguridad o salarios mínimos. Muchos de los partidos de izquierdas o de centro-izquierda de todo el mundo fueron fundados inicialmente por sindicatos. Sin embargo, su participación en la política puede consumir muchos recursos, y la victoria electoral de partidos políticos simpatizantes podría traer consigo dudosas ventajas. En Sudáfrica, Brasil y Bolivia, los Gobiernos progresistas desesperados por un liderazgo experimentado han puesto su mirada en el movimiento sindical, al que han arrebatado sus mejores líderes que han arrastrado al terreno de la política electoral.

Históricamente, los beneficios de un movimiento sindical activo han dado sus frutos no solo a los miembros del sindicato, sino a la sociedad en su conjunto. Los sindicatos han estado en el centro del contrato democrático social entre el Estado, los trabajadores y las empresas que ha apuntalado la prosperidad y estabilidad de los Estados de bienestar de todo el mundo. Son un medio vital para garantizar que el caos y el cambio que acompañan inevitablemente todo crecimiento económico no exacerben el sufrimiento y la desigualdad. Es más, los inversores suelen sentirse más atraídos por relaciones industriales estables. Según Mamphela Ramphele, directora gerente del Banco Mundial, «la coordinación entre los socios comerciales puede fomentar una mejora en los climas de inversión al tiempo que impulsa una distribución más justa de la producción».¹²³

A medida que pierde relevancia el modelo tradicional de organizar una población activa estable en un lugar de trabajo único, emergen nuevas perspectivas. En Sudáfrica, el Proyecto Mujeres en las Granjas apoya a las trabajadoras que demandan un salario diario mínimo en las granjas que cultivan uva de mesa y otras frutas para la exportación. Anteriormente, las mujeres no tenían una organización, lo cual no sorprende dado su relativo aislamiento y la naturaleza temporal de su trabajo. Menos de un cinco por ciento de trabajadores de granjas en Sudáfrica está metido en sindicatos,

y la gran mayoría de ellos son trabajadores permanentes y, por tanto, hombres. Sikhula Sonke («Crecemos juntos»), sindicato dirigido por mujeres formado para defender los derechos de los trabajadores por temporadas, especialmente mujeres, cuenta con casi 4.000 trabajadoras en granjas y se ocupa de asuntos relacionados con la educación, el desarrollo del liderazgo de las mujeres y la defensa. A nivel local, el sindicato ya ha obtenido victorias en cuestiones relacionadas con ropa de protección, acceso a los servicios en los campos, igual pago por igual trabajo, baja por maternidad y respeto del salario diario mínimo.¹²⁴

Incluso los traperos de Nashik en India se están organizando. Una ONG local, Lokvikas Samajik Sanstha (LVSS), apoya a los traperos para que formen un sindicato y consigan acceso a la asistencia sanitaria, asistencia legal, seguro médico, cupones de racionamiento, educación, formación profesional e instalaciones recreativas, y los anima a abrir cuentas bancarias para ahorrar dinero por si surge una emergencia. Los traperos también han persuadido al Ayuntamiento de Nashik para que les entregue tarjetas de identificación con foto que los identifique como legítimos recolectores de basura, les dé acceso a tratamiento médico gratuito, les ayude a reducir el acoso y el abuso y aumente su dignidad personal. En algunas áreas residenciales las mujeres han conseguido hacerse con el puesto oficial de recolección de basura municipal, lo cual les ofrece mayor seguridad laboral, mayores ingresos y seguridad, y los residentes obtienen un mejor servicio.

En los últimos años se han obtenido otros derechos para los trabajadores. En 2003, después de una lucha de 15 años, los trabajadores a domicilio en Sudáfrica por fin han sido incluidos en la Ley de seguro por desempleo que cubre a los trabajadores empleados, mientras que en Ghana en el mismo año, la Ley de nueva mano de obra permitía a los trabajadores temporales y ocasionales beneficiarse de convenios colectivos, de acceso a los mismos servicios médicos que los trabajadores permanentes, y a un mismo pago por trabajo del mismo valor.¹²⁵

Dado el aumento en el empleo de mujeres y las actitudes consolidadas en el movimiento laboral, las organizaciones de mujeres como la Asociación de Mujeres Autónomas de India (SEWA, por sus siglas

en inglés) han pasado a jugar un papel esencial, aprovechando su experiencia en la comunicación popular, organización comunitaria y sus lazos con las redes académicas e internacionales. En Nicaragua, el Movimiento María Elena Cuadra de mujeres empleadas y desempleadas (MEC), creado en 1994, trabaja por medio de grupos de la comunidad con 2.000 voluntarias que ayudan a las mujeres en el trabajo y en los hogares. MEC ayudó a conseguir la primera Ley Nacional de Seguridad y Sanidad en 2007, al tiempo que consiguió mejores inspecciones de los lugares de trabajo y de las fábricas en zonas francas para garantizar que se cumple la legislación sobre seguridad e higiene, y la formación en derechos humanos para los gerentes del sector privado de nivel intermedio.¹²⁶

CUADRO 3.5

LAS MUJERES DE INDIA SE ORGANIZAN

La Asociación de Mujeres Autónomas (SEWA), fundada en 1972, es un sindicato de trabajadoras con ingresos reducidos que obtiene su sustento dirigiendo pequeñas empresas, realizando trabajo de subcontratación o vendiendo su trabajo. Representa el primer sindicato de trabajadores en la economía informal, no solo en India sino en todo el mundo. Con más de 950.000 miembros en 2006, SEWA es también el mayor sindicato de India.

SEWA agrupa a sus miembros en cuatro amplias categorías ocupacionales:

1. tenderas y vendedoras ambulantes, que venden en cestas, carritos o pequeñas tiendas una serie de productos, entre ellos verdura, fruta y ropa de segunda mano;
2. productoras desde casa, que cosen ropa, confeccionan edredones de retales, cigarrillos liados a mano (*bidis*) o barritas de incienso, preparan aperitivos, reciclan metal para chatarra, procesan productos agrícolas, producen cerámica o artesanía;
3. trabajadoras manuales o proveedoras de servicios, que venden su mano de obra (tirando de carros, como mozas o trabajadoras de la construcción) o que venden servicios

3 POBREZA Y RIQUEZA EL MUNDO CAMBIANTE DEL TRABAJO

(recolectar la basura, servicios de lavandería o servicios domésticos);

4. productoras rurales, entre ellas pequeñas agricultoras, productoras de leche, criadoras de animales, cultivadoras/cuidadoras de criaderos o de viveros, productoras de sal y recolectoras de resina.

SEWA persigue una combinación de lo que llama «lucha» y «desarrollo», esto es, actividades del sindicato para mejorar las condiciones de salario y de trabajo, e inversiones para ofrecer servicios y fomentar oportunidades económicas alternativas. Con el paso de los años, ha formado una red de instituciones en áreas rurales y urbanas:

- El sindicato SEWA (la organización primaria a la que pertenecen todos los miembros y que ofrece el gobierno general).
- El Banco SEWA (que ofrece servicios financieros, entre otros ahorro y crédito).
- La Federación de cooperativas Gujarat Mahila (responsable de organizar y apoyar la membresía en SEWA en varios tipos de cooperativas).
- La Fundación SEWA Gujarat Mahila Housing (que ofrece servicios relacionados con la vivienda).
- Seguridad social de SEWA (que ofrece asistencia sanitaria, cuidado de los hijos y servicios de seguros).
- Marketing SEWA (que ofrece servicios de desarrollo de los productos y de marketing).
- Academia SEWA (responsable de la investigación, formación y comunicaciones).

Fuente: SEWA, 2008 (www.sewa.org).

UN RETO PARA EL GOBIERNO Y EL SECTOR PRIVADO

Cuando los Gobiernos fracasan en la defensa de los derechos laborales suele ser por razones políticas, no económicas. Ante élites em-

presariales poderosas que temen la actividad sindical, los Gobiernos suelen ser incapaces de resistir la presión para usar represión en lugar de promover negociaciones. La baja prioridad política que se concede a tales derechos implica que los inspectores laborales gubernamentales reciben poca financiación, normalmente son ineficaces y en ocasiones corruptos, aceptando sobornos a cambio de hacer la vista gorda ante los abusos. La legislación laboral suele estar anticuada y suele ser discriminatoria, ofreciendo al Gobierno una herramienta pobre para fomentar los derechos.

Es más, ante la falta de una regulación eficaz y de la obligación de hacerla cumplir, las empresas encuentran difícil renunciar a la ventaja competitiva que consiguen violando los derechos, incluso cuando esto reduce a largo plazo la estabilidad necesaria para un crecimiento sostenible. La libre competencia mundial fomentada por la desregulación y la flexibilización erosiona la voluntad de esas empresas que quieren respetar los derechos.

Es necesaria una combinación de Estados eficaces y ciudadanía activa para superar estos retos. Unos sindicatos fuertes e independientes con peso político pueden equilibrar la influencia excesiva que las asociaciones de empresas suelen tener. Eso permite a los Gobiernos la suficiente autonomía para garantizar que el marco legislativo y la política estatal fomenta, en lugar de desalentar, el respeto por los derechos. Dos de los pasos esenciales son financiar y equipar adecuadamente a los cuerpos de inspectores laborales para que hagan cumplir la ley y garantizar que la legislación laboral esté al día con los cambios en el lugar de trabajo. En Centroamérica, por ejemplo, las organizaciones de trabajadoras han criticado las leyes ocupacionales de seguridad y sanidad que se basan en los riesgos en la construcción y en la agricultura, tradicionalmente empleos masculinos, que no reconocen como lesiones las provocadas por estrés debido a movimientos repetitivos, que son comunes en los trabajos femeninos en las fábricas y en los hogares. La legislación laboral podría también discriminar a las mujeres cuando sólo los trabajadores con empleo permanente y a tiempo completo obtienen acceso a los beneficios de empleo.

Asimismo, el sector privado tiene que estar a la altura del reto de la responsabilidad social. Aquellas industrias que están físicamente

más limitadas a la hora de mover su capital, que realizan inversiones a largo plazo debido a factores diferentes del tamaño del mercado o que dependen de las buenas relaciones de comunicación es más probable que aboguen por prácticas más responsables. Los supermercados, por ejemplo, que buscan una «licencia para operar» en países grandes en desarrollo podrían estar más dispuestos a presionar para que se respete la libertad de asociación o la negociación colectiva (incluso el poderoso Wal-Mart claudicó ante la insistencia del Gobierno chino para que reconociese a los sindicatos en sus 60 supermercados chinos).¹²⁷

Muchas prácticas en la cadena de oferta global tienen como resultado unas condiciones precarias para los trabajadores, y son precisamente éstas las que las empresas creen que ofrecen ventaja en unos mercados tan competitivos. En palabras de un agente de marketing de fruta de Sudáfrica, «los márgenes son muy justos, nosotros tenemos que sobrevivir, y por tanto hay que reducir y reestructurar la mano de obra. No se puede activar y desactivar una planta refrigeradora, no se pueden activar y desactivar tractores, no se pueden activar y desactivar árboles, pero sí se puede activar y desactivar a personas».¹²⁸ Los estudios realizados por Oxfam han documentado presiones e incentivos sobre compradores de empresas para impulsar las ventas y los márgenes de beneficios, haciendo caso omiso de prácticas poco éticas e incluso de los abusos a las normas laborales.¹²⁹ Los directores comerciales éticos luchan contra la creencia común de que promocionar empleos dignos y derechos humanos no resulta competitivo, y que eso puede llevar a quedar relegados, especialmente ante una crisis empresarial.

Para cambiar estas prácticas es necesario conseguir un esfuerzo coordinado en todo el planeta. Los activistas han reanimado la presión del consumidor en los países ricos para que algunas grandes marcas tomen medidas. Impulsados por la protesta pública ante condiciones laborales indignas en algunas cadenas de oferta, iniciativas con múltiples interesados, como la Iniciativa de Comercio Ético, han reunido a los supermercados y a los minoristas del sector de la confección, entre otros, con los sindicatos y las ONG para encontrar modos de proteger las normas laborales en sus cadenas de oferta.¹³⁰

Han ideado e implementado prácticas de compras empresariales que respetan el «trabajo digno», la libertad de asociación y el papel de los sindicatos. Entre las actividades se incluyen diferentes modos de encargar «auditorías sociales» independientes de proveedores, y modos de promocionar las normas laborales entre los pequeños agricultores y los trabajadores desde el hogar. Algunos inversores institucionales como los fondos de pensiones, que ven el riesgo que pueden tener las malas prácticas laborales sobre la reputación de las empresas y sobre el precio de las acciones, también han influido.

Muchas empresas están descubriendo que fomentar el trabajo digno puede ser bueno para los negocios. En la República Dominicana, Costa Rica, Mauricio y Filipinas, los empleadores han descubierto que los salarios bajos y las malas condiciones laborales están asociados con el descontento de los empleados, mientras que los salarios más elevados, mejores condiciones de trabajo y una mayor flexibilidad laboral ayuda a atraer y retener a una población activa mejor formada y más satisfecha.¹³¹ El «efecto de demostración» de ver que una fábrica rival consigue una ventaja a través de impulsar buenas prácticas puede ser más eficaz a la hora de convencer a los líderes empresariales de seguir la tendencia que cualquier documento de investigación o que cualquier campaña.

CUADRO 3.6

¿LOS CONVENIOS COMERCIALES PUEDEN FOMENTAR LOS DERECHOS LABORALES?

En prácticamente todos los acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales de EE UU y la UE hay disposiciones laborales, pero las partes simplemente se comprometen a mantener las leyes laborales internas, sea cual sea su grado de calidad o los niveles actuales de cumplimiento. No se exige que las normas de la OIT se incorporen en las leyes nacionales ni que se impongan obligaciones para su cumplimiento a los inversores extranjeros. El Acuerdo de Libre Comercio entre EE UU y Jordania, por ejemplo, solo exige que las partes «luchen por garantizar» que las leyes nacionales son coherentes con «derechos laborales reconocidos a nivel internacional». El acuerdo tiene poco efecto

3 POBREZA Y RIQUEZA EL MUNDO CAMBIANTE DEL TRABAJO

sobre las condiciones laborales en Jordania, que son atroces, especialmente para los trabajadores inmigrantes.¹³²

Un acuerdo comercial que sí parece que ha mejorado las normas laborales es el Acuerdo textil entre EE UU y Camboya, según el cual el aumento del acceso al mercado estadounidense está condicionado al cumplimiento de derechos laborales reconocidos a nivel internacional. La supervisión independiente por parte de la OIT evita que la cláusula laboral se ignore a fin de defender fines proteccionistas. En 2007, 300 fábricas de ropa se habían unido al proyecto de la OIT.¹³³ Los salarios, las condiciones laborales y el respeto por los derechos de los trabajadores han mejorado en gran medida y los inversores extranjeros se han beneficiado de una mayor productividad y calidad, así como de unos índices de accidentes laborales reducidos y de una menor abstención laboral y rotación laboral.¹³⁴ Sin embargo, el acuerdo no ha sabido asegurar el respeto por el derecho de los trabajadores a organizarse.

En el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos (NAFTA), uno de los más antiguos y mejor conocidos de la generación moderna de tratados de comercio regionales, el supuesto remedio para las violaciones de los derechos humanos ha demostrado no servir para nada. Después de más de una década, ninguna de las 28 quejas relativas a las normas laborales enviadas según el acuerdo paralelo de NAFTA sobre derechos humanos ha pasado más allá de un segundo paso en un proceso de siete pasos.¹³⁵

Es más, muchos Gobiernos de países en desarrollo se cuestionan el propósito subyacente de las cláusulas de derechos laborales en los tratados de comercio, y sospechan que se deben más al proteccionismo y a un deseo de salvaguardar los trabajos en el norte que a preocupaciones genuinas por promocionar los derechos laborales en el sur.

EL FUTURO DEL TRABAJO

Crear empleos, en número suficiente y de la calidad suficiente, es un aspecto crucial del reto del desarrollo. Para aquellos que viven en la pobreza, un trabajo digno es la mejor garantía de transformar

a su grupo. Los trabajadores deben disfrutar de derechos básicos si se quiere que el trabajo y los ingresos que éste genera liberen a la población de la pobreza y contribuyan al desarrollo nacional. La lucha por garantizar el respeto a dichos derechos no es en absoluto sencilla y, en muchos casos, se está haciendo más complicada. La propagación de la democracia, la ciudadanía activa y la alfabetización en los países en desarrollo son factores que llaman al optimismo, pero la evolución de la economía proyecta una sombra negra sobre el futuro, ya que se aparta de la producción en masa y va hacia los empleos informales y las cadenas de oferta globales, caracterizadas por precipitarse hacia las peores condiciones salariales y laborales.

La situación de las trabajadoras en las industrias de todo el mundo es un campo de batalla entre concepciones contrapuestas del desarrollo, batalla que tiene consecuencias para todos los trabajadores y para la lucha contra la desigualdad y la pobreza. Una concepción reconoce que el trabajo de cuidar es un componente vital de las economías y afirma que el Estado y los empleadores tienen la responsabilidad de contribuir con «beneficios de empleo» e impuestos como inversiones para mantener una población activa sana, formada y productiva. La concepción opuesta ignora la economía de los cuidados y trata como «ahorros» y «eficacia» las políticas empresariales o gubernamentales para librarse de los costes de la salud de los trabajadores, el tiempo de bajas, la incapacidad y la vejez.

Aunque esta última concepción ignora los costes de mantener a una sociedad sana, estos no desaparecen. Los sufren los trabajadores, y son las mujeres las que pagan el precio más alto por medio de trabajos de cuidados no remunerados y de salarios reducidos. Las mujeres están oprimidas por jornadas laborales largas, salarios bajos y ansiedad, y semejante «trabajo indigno» no consigue ni siquiera garantizar que haya comida suficiente sobre la mesa.

Durante años, los convenios de la OIT y el Estado de bienestar abogaban por compartir la responsabilidad de tales costes entre el Estado, el sector privado y el trabajador. Reemplazar las políticas del Estado de bienestar (y las aspiraciones de los sindicatos) que se basan en los derechos, por un énfasis exclusivo sobre las responsabilidades (por ejemplo, la responsabilidad de los trabajadores de ocu-

parse de los costes de cuidados no remunerados) socava las vidas de los trabajadores y la capacidad de crecimiento para generar trabajos dignos, transformar vidas y galvanizar economías.

Garantizar que determinados derechos que han costado grandes esfuerzos alcanzar no se echen por tierra sino que se extiendan a las mujeres y a otros colectivos en la nueva economía requerirá una organización innovadora y dinámica, respaldada por Estados eficaces y que rinden cuentas. Se trata de una enorme prueba para el movimiento de los trabajadores, para el movimiento de las mujeres y para los líderes empresariales tolerantes. A nivel mundial, organizaciones como la ONU y la OIT pueden cumplir una función influyente, al igual que los consumidores y los minoristas. Como mínimo, el mundo exterior debe ayudar, no obstaculizar, en la lucha por los derechos básicos de los trabajadores.

SECTOR PRIVADO, INTERÉS PÚBLICO

Cuando los hombres y mujeres pobres intentan alimentar a sus familias y construir un futuro mejor para los suyos, tienen que lidiar con una serie de riesgos y oportunidades, buscar estrategias constantemente para afrontar el cambio. En este esfuerzo, el mercado es el mar en el que nadan, y los principales peces de ese mar son las empresas del sector privado.

El sector privado abarca a todas las empresas privadas con ánimo de lucro, desde las gigantescas transnacionales hasta las tiendas de barrio y los puestos del mercado. En la economía formal, las empresas privadas disfrutan de derechos (por ejemplo, la responsabilidad limitada en el caso de una quiebra económica) y de responsabilidades (obedecer las leyes, por ejemplo, sobre las condiciones laborales y los impuestos). El modo en que las empresas equilibran sus derechos y responsabilidades –esto es, si tienen una mentalidad a largo o a corto plazo, respeto por los derechos humanos, si tienen en cuenta el impacto sobre las comunidades locales o si cumplen con sus obligaciones de cara a la protección del medio ambiente– viene determinado por las acciones de los Estados y de los ciudadanos, y por la voluntad de sus propietarios, gerentes y trabajadores.

Las empresas privadas influyen directamente sobre las vidas de la población pobre de seis maneras principales: ofrecen productos y servicios; generan ingresos e inversión; crean empleo; desarrollan

destrezas a través de formación y experiencia; transfieren y desarrollan tecnología; y establecen unas infraestructuras físicas e institucionales. Las empresas también ejercen una influencia indirecta, por ejemplo, a través de su impacto sobre el medio ambiente o presionando para que se produzcan cambios en las normas y prácticas gubernamentales.

En los últimos años, el aprovechamiento del dinamismo del sector privado ha provocado un desarrollo extraordinario en una serie de países, especialmente en Asia. Sin embargo, en la ausencia de un Estado eficaz y de ciudadanos activos, especialmente sindicatos, el sector privado puede también explotar a los trabajadores, minar la democracia y destrozar el medio ambiente.

PEQUEÑOS NEGOCIOS

El poder y el perfil de las grandes empresas transnacionales (ETN) hacen que muchas ONG, entre ellas Oxfam, participen con ellas a nivel internacional en un intento de cambiar sus políticas y prácticas. Sin embargo, sobre el terreno los esfuerzos de desarrollo de los Gobiernos y de las ONG suelen centrarse más en las pequeñas y medianas empresas (PYME), que están mucho más presentes en las vidas de la población pobre.¹³⁶

Las PYME crean muchos más trabajos y tienen más conexiones locales que las ETN. Emplean a personas pobres y marginadas a las que les sería muy difícil encontrar trabajo en grandes empresas modernas y actúan como red de seguridad al absorber mano de obra en tiempo de crisis. Son incubadoras de capacidades empresariales y de movilidad social, especialmente para las mujeres que entran en los negocios por primera vez. Sin embargo, las pequeñas empresas también son responsables de algunos de los peores abusos a los derechos de los trabajadores, entre otros la mano de obra forzada y la mano de obra infantil.

A medida que las economías crecen, las pequeñas y medianas empresas tienden a apartarse de la economía informal, adquiriendo una condición legal, responsabilizándose de los impuestos y los beneficios, pagando salarios de un modo más regularizado. No solo se hacen más formales, también pasan a ser más importantes para

la economía en su conjunto: las PYME registradas formalmente que dan empleo hasta un máximo de 250 personas representan tan solo el 16 por ciento del PIB en los países de ingresos bajos, pero llegan a un 39 por ciento en los países de ingresos medios y a un 51 por ciento en los países de ingresos elevados. La variación entre países es enorme: aunque menos del 5,5 por ciento de la población activa formal está empleada en PYME en Azerbaiyán, Bielorrusia y Ucrania, el porcentaje aumenta a más de un 80 por ciento en Chile, Grecia y Tailandia.¹³⁷

Debido a que las PYME pueden ser fábricas donde se explota al obrero o caldos de cultivo de innovación y capacidad empresarial, hay mucha polémica sobre su contribución al desarrollo. Algunos las ven como una distracción del negocio general de fomentar el sector privado, ya sea grande o pequeño; otros las ven como algo semejante a una panacea de creación de empleo y fomento del crecimiento; y a otros les preocupa la frecuencia con la que se dan prácticas de empleo duras y su hostilidad hacia los sindicatos.

Las Naciones Unidas informan de que «las PYME son marginales en el ecosistema nacional. Muchas operan fuera del sistema legal formal, lo que contribuye a difundir la informalidad y la baja productividad. No tienen acceso a la financiación ni a capital a largo plazo, que es la base sobre la que se forman las empresas».¹³⁸ El Ministro de Inversiones egipcio, Mahmoud Mohieldin, afirma que las PYME tienen más dificultades en acceder al crédito que las grandes empresas (que pueden pedir préstamos a los bancos) o que las personas, que pueden acudir a una plétora de proveedores de microcréditos.¹³⁹

De todos modos, si cuentan con el suficiente apoyo gubernamental, las PYME pueden impulsar la economía. Las PYME jugaron un papel central en el espectacular crecimiento de Taiwán, basado en exportaciones que se multiplicaron por cien entre 1965 y 1987. Cuando los costes laborales aumentaron durante la década de los 80, el gobierno impulsó de forma activa a las PYME para que avanzasen y dispusiesen de productos de alta tecnología, como ordenadores, especialmente para la exportación. Regulaba la inversión extranjera para animar la transferencia de tecnología en las empresas de Taiwán. Con el paso de los años, muchas PYME se han convertido

en exportadoras de éxito, mientras que sus conexiones con la economía nacional difunden los beneficios de forma interna. A diferencia de su vecina China, las PYME permitieron que Taiwán creciese rápidamente sin hacer que aumentase la desigualdad. En 2006, casi el 98 por ciento de sus casi 1,3 millones de empresas estaban clasificadas como PYME; realizaban el 30 por ciento de las ventas totales y empleaban al 77 por ciento de la población activa.¹⁴⁰

Los Estados pueden crear la clase de condiciones operativas que necesitan todas las empresas, ya sean grandes o pequeñas, por ejemplo, para garantizar suministros de energía fiables y unos sistemas de transporte y comunicaciones buenos. Pueden evitar interferir: una regulación excesiva puede ser especialmente dañina para las PYME que no pueden permitirse abogados, y suele expulsarlas de la economía formal, lo que priva al Estado de impuestos y empleados con protección legal. Los Estados también pueden ayudar a que las PYME desarrollen sus negocios por medio de formación y apoyo cuando los proveedores privados no existan, especialmente en las zonas remotas. Cuando las PYME no disponen de servicios financieros, los gobiernos pueden actuar para garantizar el acceso al crédito.

En términos más generales, los Gobiernos también pueden impulsar las mejoras tecnológicas, las conexiones locales (tanto a grandes empresas como a otras PYME) y la «agrupación» de PYME de un sector concreto en la misma ubicación, como la industria del calzado en el sur de Brasil o el grupo de software de Bangalore. Por su parte, las PYME necesitan reforzar sus asociaciones industriales para que su voz pueda alzarse en medio de los grupos de presión bien organizados de las grandes empresas nacionales y las ETN, cuyos intereses no siempre son compatibles con los de las pequeñas empresas. Las PYME también se han visto injustamente apartadas de los debates sobre la responsabilidad social empresarial. Al igual que sucede en las empresas grandes, hay buenas y malas PYME, y es necesario ejercer presión para que las empresas adopten prácticas sociales y medioambientales responsables.

LAS GRANDES EMPRESAS

Las grandes empresas, ya sean de capital nacional o extranjero, también juegan un papel crucial en el desarrollo económico y en las vidas de la población pobre. Aunque tienden a ser empresas con un coeficiente de capital mayor que el de las PYME, y por tanto en términos relativos crean menos empleo, tienen una función más amplia, en el sentido en que controlan las cadenas de producción y de distribución complejas e introducen tecnología que luego adoptan las empresas más pequeñas.

El análisis que hizo Oxfam de la «huella de pobreza» de Unilever en Indonesia muestra que, en general, las operaciones de la empresa generan el equivalente a unos 300.000 empleos a tiempo completo. Sorprendentemente, más de la mitad de esos empleos están en la cadena de distribución y minorista «descendente», con tan solo un tercio «ascendente», ya que realiza insumos para los productos de la empresa. El valor añadido dentro de la cadena es incluso más disperso que los beneficios del empleo dentro de la misma. La propia Unilever, por ejemplo, representa solo 212 millones de dólares de un total estimado de 633 millones de dólares en valor añadido de sus operaciones.¹⁴¹

Normalmente las grandes empresas están mejor conectadas con aquellos que se encargan de la toma de decisiones, y utilizan esa influencia para asegurarse de que las políticas estatales atienden sus intereses concediéndoles exenciones fiscales y otros incentivos, garantizándoles beneficios elevados, minimizando la competitividad o asegurando un acceso privilegiado a la inversión estatal.

En los últimos años, las empresas globales han entrado en los mercados de consumidores de ingresos bajos. Por ejemplo, hay bancos que venden servicios de microcrédito, o empresas que venden champú y otros bienes en bolsitas individuales en lugar de venderlos en botellas. Como usan amplias campañas de publicidad y de ventas para promocionar sus marcas, estas ETN han desplazado a los grandes productores locales y a las PYME. Las marcas son una ventaja valiosa para las principales corporaciones en su búsqueda de la lealtad del cliente, y representan un nuevo y serio obstáculo para

los negocios más pequeños que se ven forzados a competir con participantes más grandes.

Aunque las grandes empresas extranjeras representan una minoría de la inversión y el empleo globales, su influencia está aumentando, tanto en términos de volumen de inversión como de introducción de nueva tecnología o prácticas de gestión que las empresas nacionales adoptarán después. Debido a las olas de privatización, desregulación y crecimiento de las cadenas de producción globales, los últimos 15 años han visto cómo la inversión extranjera directa (IED) en los países en desarrollo ha aumentado rápidamente, y ha pasado de 43.000 millones de dólares en 1990 a 316.000 millones de dólares en 2006.¹⁴²

Aunque suele señalarse que la IED ha beneficiado principalmente a las economías grandes, en realidad dicha circunstancia no hace sino reflejar su mayor magnitud y volumen de población. Cinco países –Brasil, China, India, México y la Federación Rusa– representaban el 46 por ciento de los flujos de IED neta en 2005, pero este dato debía confrontarse con un 55 por ciento de la población en los países en desarrollo y un 63 por ciento de su PIB.¹⁴³

La inversión de sur a sur está aumentando más rápido que los flujos de norte a sur, ahora que las empresas de China, India, Sudáfrica y los tigres del sudeste asiático se convierten en multinacionales. En relación con sus homólogos en los países desarrollados, las ETN del sur tienen más probabilidades de ser de capital estatal, y muchas se basan en el sector primario (petróleo, gas, minería) o en transformación de recursos como el hierro, el acero y el cemento.¹⁴⁴ Entre 1989 y 1998 los inversores malasios y sudafricanos contribuyeron casi en un tercio de las divisas extranjeras recaudadas por medio de privatizaciones en los países más pobres. Los principales actores en el sector de telecomunicaciones de África son de otros países en desarrollo; estas empresas han sabido usar su experiencia operativa en sus mercados internos para hacer frente a los riesgos concretos de hacer negocios en países pobres.¹⁴⁵

DE LA POBREZA AL PODER

TABLA 3.1: ETN DEL SUR

País de origen	Número de empresas entre las primeras 50
Hong Kong	10
China	7
Taiwán	7
Singapur	6
Sudáfrica	5
Corea del Sur	4
Brasil	3
México	3
Malasia	3
Venezuela	1
India	1

10 principales ETN del sur		Activos exteriores (millones \$, 2005)	País de origen
Hutchison Whampoa	Varios	61.000	Hong Kong/China
Petronas	Petróleo	26.000	Malasia
Cemex	Cemento	22.000	México
Singtel	Telecomunicaciones	18.000	Singapur
Samsung	Electrónica	17.000	Corea del Sur
LG	Electrónica	17.000	Corea del Sur
Jardine Matheson	Varios	16.000	Hong Kong
CITIC Group	Varios	16.000	China
Hyundai	Vehículos de motor	13.000	Corea del Sur
Formosa Plastic Group	Química	13.000	Taiwán

Fuente: UNCTAD, *Informe de Inversión Mundial 2007*.

Aunque la creciente inversión de China en África es más conocida en las industrias de extracción, donde se ha descrito que lidera una nueva «batalla por África», de hecho, las empresas chinas están asumiendo un número significativo de proyectos de construcción de infraestructuras que han sido evitados por empresas europeas o estadounidenses por ser considerados demasiado peligrosos. En Sierra Leona en 2005, sólo dos años después de la sangrienta guerra civil, China ya estaba invirtiendo 270 millones de dólares en construcción de hoteles y en turismo.¹⁴⁶

Las empresas con sede en el sur tienen mucha experiencia en la producción y comercialización de productos de bajo coste, lo cual les da una ventaja a la hora de acceder a los mercados de consumidores de ingresos bajos. Las empresas de electrónica chinas como TCL fabrican televisores por 50 dólares en India y Vietnam.¹⁴⁷

Cuando la india Tata Motors lanzó su «Coche del pueblo» en 2008, seguía los pasos del Volkswagen Escarabajo o del Ford T, y prometía llevar los coches a las nuevas generaciones de consumidores exportando el modelo Nano, de 2.500 dólares, al resto del mundo en desarrollo.¹⁴⁸ Las ETN de los países en desarrollo tienen más probabilidades de utilizar tecnologías «intermedias» que requieren más mano de obra y por tanto crean más puestos de trabajo.¹⁴⁹ Sin embargo, el mal rendimiento de las ETN del sur, en lo que atañe a su responsabilidad social y medioambiental, es causa de preocupación y podría deberse a la ausencia de un escrutinio por parte de un Gobierno fuerte o de una sociedad civil en el país.

Los Gobiernos de los países en desarrollo se enfrentan a dilemas a la hora de buscar un equilibrio entre un apoyo a la IED y a las empresas nacionales. Si la inversión extranjera fuese idéntica a la variedad nacional en cuanto a sus impactos económicos, sociales y medioambientales, no habría ninguna razón para que los gobiernos prefiriesen una sobre la otra, pero lo cierto es que sus comportamientos difieren mucho. Cada una tiene sus ventajas. Los inversores internos son «más pegajosos»: es menos probable que dejen el país, reinvierten más beneficios, y es más probable que mantengan sus actividades de valor más elevado, como I+D y diseño, en el país. Esto implica que por razones relacionadas con el desarrollo, podría preferirse la inversión nacional, incluso cuando la participación de un

inversor extranjero en la responsabilidad empresarial sea excelente. Por su parte, las empresas extranjeras pueden contribuir con tecnología de vanguardia, empleos e ingresos tributarios a una economía pobre. Tienen un mayor acceso a los mercados internacionales y a las fuentes de crédito, suelen tener un mejor comportamiento en salarios, derechos laborales y medio ambiente, y pueden influir en el modo en que operan las empresas nacionales.¹⁵⁰

Estas diferencias pueden ser menos importantes con el paso del tiempo, por ejemplo, cuando las empresas nacionales se empiezan a pasar más rápido a los mercados financieros globales liberalizados o cuando las ETN reconozcan la necesidad de «hacerse indígenas» para entender mejor a sus clientes y tener éxito con enfoques orientados al extremo más bajo de la pirámide.¹⁵¹ Pero los Gobiernos todavía tienen que sopesar los costes y beneficios para determinar qué combinación tiene más posibilidades de llevar a un desarrollo global.

Cuando utilizan la inversión extranjera para el desarrollo, los países en desarrollo se enfrentan a cinco retos fundamentales:

Conexiones: Las empresas extranjeras tienden a estar menos dispuestas a comprar insumos de proveedores locales, y a menudo acuden a la fuente de su propio país o empresa matriz (véase el caso de Zambia en la página 207). Especialmente en el caso de las industrias de la exportación, esto puede implicar que las operaciones de las ETN acaben semejanado economías aisladas, ofreciendo pocos beneficios al resto de la economía, aparte de un número limitado de puestos de empleo. Los insumos producidos en México para el cinturón *maquila* de las fábricas de montaje de «último retoque» en la frontera con EEUU representaban solo el 3,1 por ciento del valor total en 2000.¹⁵² Sin estas conexiones, las grandes cifras para las exportaciones se eliminan en gran medida debido a las grandes importaciones requeridas: la diferencia, o el valor añadido, es mucho menos impresionante. La ausencia de conexiones también se extiende a los ingresos: muchas empresas transnacionales han resultado adeptas a evitar impuestos mediante trucos como fijación de los precios de transferencia (véase el capítulo 5).

Transferencia tecnológica: Las alianzas estratégicas con empresas extranjeras han ayudado con éxito a países en desarrollo, como

Taiwán, a absorber y adaptar la tecnología que de otra manera les llevaría años desarrollar. En general, los «excedentes» de tecnología se producen con más frecuencia cuando las empresas tienen cierto grado de propiedad local.¹⁵³ Hoy día, sin embargo, los acuerdos crecientes de comercio e inversión restringen la capacidad de los gobiernos de insistir en una transferencia tecnológica, al tiempo que unas normas de patentes internacionales más duras protegen a las empresas que insisten en guardarse para sí la tecnología de vanguardia. En vista del calentamiento global, animar a que se realicen dichas transferencias será muy importante para ayudar a que los países pasen rápidamente a un modelo de crecimiento con bajo contenido en carbono.

Remesas de beneficios: Los Gobiernos necesitan maximizar la inversión, al tiempo que se espera que las corporaciones utilicen sus beneficios del modo que consideren adecuado. Esto podría implicar reinvertir de forma local, pero normalmente implica enviar los beneficios de vuelta al país de origen. Las remesas de beneficios de los países en desarrollo se multiplicaron por diez, pasando de 17.000 millones de dólares en 1990 a 169.000 millones de dólares en 2005, dos veces el flujo mundial de asistencia. Esto representa un flujo de capital importante, que reduce el impacto potencial sobre el desarrollo de la IED.¹⁵⁴

Empleo: La IED tiende a utilizar tecnología con alto coeficiente de capital que genera pocos puestos de empleo. Según la ONU, unas 70.000 ETN generan 53 millones de puestos de empleo en todo el mundo, pero esto representa sólo el dos por ciento de la fuerza laboral global.¹⁵⁵

Carrera hacia el nivel más bajo: A medida que países más pobres, como China y Vietnam, se suben a bordo del tren de la globalización, la presión sobre los Gobiernos para introducir incentivos que atraigan la inversión se ha intensificado en una «carrera hacia el nivel más bajo». Los Gobiernos desesperados por capital y tecnología extranjeros hacen lo que sea para ofrecer más que sus rivales. Esto incluye la privatización de empresas estatales, beneficios como exención de impuestos para los inversores entrantes, relajación en las restricciones sobre las remesas de beneficios y el establecimiento de zonas francas especiales donde se prohíben los sindicatos. Esta

competición priva a los Gobiernos de ingresos tributarios y corre el riesgo de minimizar los derechos de los trabajadores en aquellos países en los que ya se habían alcanzado algunas metas.

Los convenios globales sobre un fondo universal para impuestos empresariales, y unos mayores esfuerzos para garantizar el reconocimiento global de las principales normas de trabajo de la OIT podrían ayudar a invertir la carrera hacia el nivel más bajo. Al final, sin embargo, la principal responsabilidad es de cada uno de los Estados. Los Gobiernos de China, Taiwán, Malasia, Singapur y Botsuana han demostrado la eficacia de obtener un buen acuerdo con la inversión extranjera. En las primeras fases de su despegue, Taiwán insistió en que los inversores extranjeros hiciesen alianzas estratégicas con empresas locales para acelerar el ritmo de transferencia tecnológica; Botsuana negoció acuerdos favorables para sus diamantes con de Beers de Sudáfrica; mientras que todos los países de Asia oriental mejoraron su poder de negociación con los inversores al invertir en infraestructura, asistencia sanitaria y educación, para garantizar una mano de obra capacitada y saludable.

Como principales actores cuyas actividades repercuten en las vidas de la población pobre, las transnacionales tienen el deber de comportarse de forma responsable. Lo que se conoce como responsabilidad social empresarial (RSE) tiene muchas facetas, desde asignar una pequeña parte de los beneficios a obras benéficas, hasta producir bienes que ofrezcan un beneficio concreto a la población pobre (como BP, que desarrolla estufas con bajo consumo de combustible),¹⁵⁶ y tener en cuenta el impacto social y medioambiental del modelo empresarial central de la empresa (que es lo que realmente cuenta al determinar su impacto de desarrollo). La RSE se examina en detalle en las páginas 410-411.

Una serie de factores están llevando a las ETN hacia el camino de la responsabilidad social. El aumento en la atención que muchas corporaciones prestan a los mercados internos en países como China e India debería animarlas a tomar una visión más a largo plazo, puesto que la estabilidad y prosperidad social y política son clave para sus beneficios futuros. La creciente importancia de las marcas y de su reputación, tanto para los clientes como para su capacidad de emplear y conservar a los mejores empleados, implica que los lí-

deres empresariales están poniendo más atención a los «riesgos no financieros», entre otros, la crítica pública ante sus impactos sociales y medioambientales. Las preocupaciones de sus principales accionistas, como grandes fondos de pensiones, sobre el impacto a largo plazo del mal comportamiento empresarial sobre el valor de las acciones y sobre la economía en términos generales son otro factor motivador. En los países en desarrollo, unos medios de comunicación cada vez más independientes, junto con grupos de ciudadanos con voz, implican que la «licencia para operar» de las empresas ya no es simplemente una cuestión de sobornar a cuatro empleados gubernamentales.

Sin embargo, las empresas no siguen ciegamente los signos externos. En el ámbito de cualquier sector, diferentes empresas pueden elegir seguir diferentes estrategias, con impactos radicalmente diferentes sobre la población que vive en la pobreza. Tras la crisis financiera y la devaluación en Indonesia en 1998, Unilever reaccionó al aumento en los precios de las importaciones decidiendo obtener sus insumos localmente, mientras que otras empresas extranjeras en el mismo sector de bienes para el consumidor decidieron cerrar del todo.¹⁵⁷ Como resultado, la decisión empresarial de Unilever aumentó sus conexiones locales, mientras que las empresas existentes se sumaron al aumento en los niveles de desempleo.

El liderazgo empresarial puede ser crucial en momentos de toma de decisiones importantes, pero también tienen una función fundamental los ciudadanos activos y las comunidades locales donde operan las ETN. En el este de Zambia, la llegada de la cadena de supermercados sudafricanos Shoprite significó un desastre para los agricultores locales. No sólo se llevó a muchos de sus clientes, sino que no compraba los productos de los agricultores, y prefería importar bienes de mejor calidad de Sudáfrica. Empezó a crecer la agitación, ya que los ingresos locales cayeron en picado y los negocios locales veían que Shoprite se apoderaba de las mejores instalaciones de la ciudad. Incluso a los que estaban empleados en la empresa les parecía mal el modo en que los puestos directivos eran ocupados por personal de Sudáfrica.

ONG locales y el mundo académico se implicaron en el tema, alertando al «Sr. Fritz», el «gran jefe» de Shoprite en la capital, Lu-

saka, de que la comunidad local estaba amenazando con quemar la tienda a menos que la empresa cambiase su actitud. Un catedrático universitario ayudó a que la empresa ganase confianza estableciendo una defensa empresarial plausible para conseguir sus insumos de forma local, dada la poca fiabilidad de los enlaces por carretera con Sudáfrica. Gracias a una serie de asociaciones respaldadas por Shoprite, los agricultores pudieron aumentar sus niveles de producción y el supermercado se pasó a los proveedores locales sin que se produjesen reducciones significativas en la calidad ni perjuicios para su rentabilidad. Ahora Shoprite está expandiendo el programa a sus otras tiendas de Zambia.¹⁵⁸

Un sector privado saludable es fundamental en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Las empresas privadas, tanto grandes como pequeñas, tienen que poder obtener beneficios, pero deben hacerlo de modo que refuercen el desarrollo nacional y beneficien a las mujeres y hombres pobres. Las empresas pueden elegir adoptar estrategias de beneficio invirtiendo en mano de obra, en el medio ambiente o en la comunidad, en lugar de explotarlos.

En el ejemplo de Shoprite, los ciudadanos activos utilizaron una movilización amplia (hay que admitir que en este caso estuvieron respaldados por la amenaza de la violencia) para cambiar con éxito políticas y prácticas empresariales. De forma paralela a las acciones populares, los Estados eficaces tienen que asegurar que las buenas empresas no se ven perjudicadas por las malas, porque en demasiadas situaciones las presiones empresariales minan las buenas intenciones. En los países en desarrollo, los Estados pueden ayudar a utilizar el sector privado para el desarrollo estableciendo normas mínimas para todo, y cambiando el centro de gravedad de «explotar por un beneficio» a «invertir por un beneficio». Entre las medidas se incluyen financiar de forma adecuada a los cuerpos de inspección laboral y garantizar un entorno que posibilite el funcionamiento de las empresas, especialmente de las PYME, a través de una mejora en el acceso al crédito y la tecnología. En el norte, los Gobiernos pueden utilizar la regulación para mejorar el impacto de las ETN sobre el desarrollo, cuestión que tratamos en el capítulo 5.

FAVORECIENDO EL CRECIMIENTO

Hace cincuenta años, Corea del Sur era más pobre que Sudán. Su exportación principal eran pelucas elaboradas a partir de pelo humano. Hoy es un líder industrial con un PIB per cápita nueve veces mayor que el de Sudán.¹⁵⁹ En lo que atañe a la salud, riqueza, educación y expectativas, las vidas de los coreanos actualmente tienen poco que ver con la de sus abuelos. Por otra parte, Taiwán y Vietnam han logrado la poco común hazaña de combinar el crecimiento de gran velocidad con una de las distribuciones más justas del mundo. El crecimiento de China desde finales de los años 80 ha traído consigo la mayor reducción de la pobreza jamás registrada.¹⁶⁰ Estas extraordinarias historias de éxito son características de la era moderna que no tienen precedentes en la historia: los doce casos de países que crecieron más de un siete por ciento anual en un periodo de 25 años se produjeron después de la Segunda Guerra Mundial.¹⁶¹

El alcance y la naturaleza del crecimiento económico es fundamental para el desarrollo y para la vida de la población pobre.¹⁶² Dicho de modo más simple, los países que han reducido la pobreza han tenido invariablemente que crecer para poder hacerlo. Si se gestiona de modo apropiado, el crecimiento en la economía de mercado crea puestos de trabajo, aumenta los ingresos y genera ingresos tributarios que los Estados eficaces pueden invertir en infraestructuras, escuelas y hospitales. La creación de riqueza es una parte inseparable de la reducción de la pobreza.

La desigualdad determina hasta qué punto el crecimiento beneficia a la población pobre: un aumento de un uno por ciento del PIB per cápita puede reducir la pobreza de ingresos hasta un cuatro por ciento o sólo un uno por ciento.¹⁶³ La redistribución de la riqueza mediante reformas agrarias o impuestos progresistas puede favorecer a la población pobre, incluso en momentos de crisis económica, pero en la práctica la redistribución sola nunca ha reducido la pobreza durante poco más que breves intervalos de tiempo. La reducción sustancial de la pobreza en la mayoría de los países de la OCDE durante el siglo XX se produjo gracias a una combinación de crecimiento económico a largo plazo y una redistribución modesta.¹⁶⁴

Según la Comisión de Crecimiento y Desarrollo, en los países muy pobres el crecimiento es el principal medio de lucha contra la pobreza, pero a medida que un país se desarrolla la redistribución pasa a ser más importante como modo para luchar contra la pobreza.¹⁶⁵ Así pues, a medida que las economías crecen en todo el mundo, la redistribución debería convertirse en una característica cada vez más importante de la política gubernamental.¹⁶⁶

El crecimiento económico es una medida del aumento en la producción de bienes y servicios en la parte monetarizada de la economía. El crecimiento podría tener como resultado un aumento en el número de trabajadores o un aumento de su productividad (produciendo más bienes y servicios por trabajador). Esto último puede lograrse a través de una mejora en la tecnología, a través de la mejora de la salud y las destrezas de la fuerza de trabajo, descubriendo y desarrollando nuevos recursos naturales y a través de una mayor eficacia por medio de «economías de escala». Mejorar de este modo suele requerir cambios estructurales dolorosos, como pasar de la agricultura a la fabricación o a empresas con mayor tecnología dejando a un lado a las menos preparadas tecnológicamente, proceso descrito de forma memorable por el economista Joseph Schumpeter como la «destrucción creativa» en el centro del capitalismo.¹⁶⁷

Para los economistas neoclásicos y para muchos políticos, el crecimiento en la economía de mercado es tan importante que con frecuencia pierden de vista el hecho de que el crecimiento es un medio para fomentar el bienestar humano, no un fin en sí mismo. Pero el crecimiento es un factor que, por su naturaleza, contribuye a la

desigualdad, puesto que es más sencillo para las poblaciones más ricas que para los que viven en la pobreza sacar ventaja de las nuevas oportunidades y protegerse de las crisis. Es imprescindible la existencia de un Estado eficaz para contener e invertir estos trastornos, por ejemplo mediante impuestos, gastos, crédito y políticas regionales y decisiones de inversión.

A nivel global, el crecimiento es un instrumento cada vez más contundente para reducir la pobreza. Entre 1981 y 2001, el PIB mundial aumento en 18.691.000 millones de dólares. De este total, solo 278.000 millones de dólares, o el 1,5 por ciento, beneficiaron al colectivo de personas que vivían por debajo del umbral de la pobreza de un dólar al día, colectivo que, al comienzo de dicho periodo, incluía a una de cada tres personas del planeta. Y aún más, el crecimiento global está siendo cada vez menos eficaz en la reducción de la pobreza. En la década de los 90 hacían falta 166 dólares del crecimiento económico global, con todos los costes medioambientales asociados, para lograr tan solo un dólar de avance en la reducción de la pobreza, mientras que en la década de los 80 la cifra era de 45 dólares.¹⁶⁸ Es más, al exacerbarse el cambio climático y otros problemas medioambientales, los 165 dólares que la población pobre *no* recibe afectan negativamente a sus perspectivas. Todavía queda un poquito de luz al final del túnel, ya que se ha demostrado que incluso pequeñas mejoras en la eficacia del crecimiento para reducir la pobreza tendrían un impacto enorme en las vidas de las poblaciones más pobres.

La relación entre el crecimiento y el bienestar (en lugar de pobreza de ingresos) no es evidente. Las comparaciones entre regiones del mundo basadas en estudios públicos muestran una línea divisoria fascinante.¹⁶⁹ Por debajo de un PIB de alrededor de 20.000 dólares por cabeza (aproximadamente el nivel de Portugal o Corea del Sur), la consideración de la población sobre su propia satisfacción aumentan de forma constante con sus ingresos. Por encima de esa cantidad, la gráfica adopta una línea recta: unos ingresos nacionales más elevados no hacen a la gente más feliz.¹⁷⁰ De hecho, el bienestar subjetivo medio no ha aumentado en EEUU, Europa o Japón en los últimos 40 años, a pesar del crecimiento sostenido.¹⁷¹ A la hora de buscar la mejora del bienestar, hay motivos para redistribuir la ri-

queza de los países con unos ingresos medios que superan la «línea de suficiencia» de 20.000 dólares a los que están por debajo de esa línea.

LA HISTORIA CUESTIONA EL SABER ADQUIRIDO

Para la mayoría de los países en desarrollo, los esfuerzos posteriores a la década de los 80 para generar un crecimiento sostenido se han apoyado en la drástica terapia de choque conocida como el Consenso de Washington. Recomendado por el Banco Mundial, el FMI y otros, exigía una rápida liberalización, desregulación y privatización de las economías de los países en desarrollo. Cualquier defensor del Consenso de Washington que visitase América Latina y China a mediados de la década de los 80 habría llegado a la conclusión razonada de que América Latina se dirigía a la prosperidad y China estaba condenada al más absoluto de los fracasos. En aquel momento América Latina se estaba liberalizando a toda velocidad, privatizando las empresas estatales y abriendo su mercado. Mientras tanto, en China las barreras arancelarias y las no arancelarias seguían siendo elevadas y el gobierno mostraba pocas ganas de acabar con su profunda participación en áreas cruciales de gestión económica, como el sistema bancario.

Veinte años más tarde, el despegue de China deja con la boca abierta a políticos de todo el mundo, mientras que América Latina continúa con su ciclo milenario de auges y crisis. El crecimiento sostenible ha reducido el número de chinos que vive en la pobreza de uno de cada tres en 1990 a uno de cada 10 en 2005.¹⁷² Desde que América Latina se embarcó en su enorme impulso comercial, aumentando sus exportaciones de 96.000 millones de dólares en 1981 a 752.000 millones de dólares en 2007, el número de pobres (definido como aquellos que viven con menos de dos dólares al día) de hecho aumentó: de 136 millones a 209 millones entre 1980 y 2005.¹⁷³ La terapia de choque acabó teniendo mucho de choque y bien poco de terapia.

Los defensores de la liberalización rápida del comercio se basan en gran medida en los «grandes números» generados por modelos informáticos que buscan cuantificar los beneficios acumulados gra-

cias a las reducciones en impuestos y subsidios, pero dichos modelos suelen ignorar los problemas que sofocan los mercados en la mayoría de los países en desarrollo.¹⁷⁴ Un número cada vez mayor de analistas buscan pruebas y directrices en una disciplina diferente, la Historia, en concreto la historia de las economías que han «despegado» con éxito en las últimas décadas.

El economista de Harvard Dani Rodrik ha identificado 83 episodios de «despegue» del crecimiento en países en desarrollo por todo el mundo desde 1950.¹⁷⁵ Como promedio, dichos episodios aumentaron la producción económica en casi el 40 por ciento en unos pocos años. Incluso más significativas que la sensación general de posibilidad que dichos estudios despierta son las implicaciones radicales que tienen para las políticas sobre desarrollo. Rodrik puso de manifiesto que «la gran mayoría de los despegues económicos no se produce por medio de importantes reformas económicas, y la gran mayoría de las reformas económicas significativas no producen despegues de crecimiento». En cambio, los desencadenantes suelen ser pequeñas reformas que buscan liberar los embotellamientos de la economía, desafiando la ortodoxia económica pero siguiendo la tendencia de las instituciones existentes.

En India, por ejemplo, tras su apabullante victoria electoral en 1984, Rajiv Gandhi relajó las regulaciones industriales y racionalizó el sistema tributario, y la economía dio un gran salto adelante.¹⁷⁶ China reformó su economía rígidamente planificada de forma gradual (en lugar de abandonar por completo la planificación), restó importancia a los derechos de propiedad privada (apoyándose en su lugar en una mezcla de propiedad estatal, empresas locales colectivas y propiedad privada), y se abrió al mundo de un modo cuidadosamente controlado y gradual (complementando su régimen de comercio elevadamente proteccionista con zonas económicas especiales). Vietnam, un país camarada socialista, ha seguido muchos de los mismos principios desde la segunda mitad de los años 80 (véase el Cuadro 3.8 en la página 219).

El éxito ha requerido una combinación de Estados eficaces y liderazgo político. Partiendo de la historia, parece que no ha habido atajos: el sector privado por sí mismo nunca ha logrado crecimiento con igualdad. Además, una intervención estatal eficaz parece cru-

cial para el desarrollo del propio sector privado. Todos los países que despegaron dieron prioridad a objetivos económicos generales, como la estabilidad macroeconómica, la integración en la economía mundial, elevados niveles de ahorros y de inversión pública y privada y una rápida diversificación, al mismo tiempo que luchaban por mantener una cohesión social, solidaridad y estabilidad política.¹⁷⁷

Los Gobiernos con éxito han invertido en carreteras, suministros de energía y en la población. El despegue agrícola ha sido generalmente el primer paso esencial en la escalera del crecimiento económico, seguido por un movimiento hacia la producción de prendas de vestir; más adelante se sube en la cadena de valor hacia la fabricación y exportación de productos más complejos como los productos electrónicos. Para lograr este cambio, las economías con éxito de Corea del Sur, Taiwán, Vietnam y China desarrollaron sectores clave tras las barreras arancelarias protectoras, con un papel de toma de control por parte del Estado para guiar el despegue:

- Los Gobiernos realizaron grandes inversiones en educación y formación, garantizando así una población activa capacitada para producir bienes todavía más sofisticados.
- Los Gobiernos iluminaron el camino para animar a la industria a pasar de fabricación de baja tecnología, como prendas de ropa, a fabricación de tecnología más elevada y a servicios más especializados.
- Los Gobiernos forzaron a las industrias a hacerse competitivas, entre otras cosas obligándolas a competir en los mercados de exportación. La protección, por ejemplo, mediante aranceles, se utilizó con frecuencia pero durante periodos de tiempo limitados, así que las industrias sabían cuánto tiempo tenían para pasar a ser competitivas.
- Los Gobiernos con éxito insistieron en abandonar los errores, mientras que los Gobiernos, sin éxito se encontraron «atrapados» por grupos de defensa industriales y por la gran cantidad de industrias no competitivas que dependían de un apoyo estatal continuado para su supervivencia.
- Los Gobiernos decidieron relativamente pronto si perseguirían la industrialización estableciendo empresas líderes na-

cionales (como por ejemplo Corea del Sur) o animando a las empresas extranjeras a importar tecnología y operar directamente (por ejemplo Malasia), pero en ambos casos los Gobiernos con éxito implementaron políticas activistas, en lugar de un simple *laissez faire*.

- El Estado utilizaba sus poderes regulatorios sobre la inversión, el acceso al capital (por ejemplo, mediante préstamos subvencionados a industrias preferenciales), un despliegue de exenciones fiscales y otros incentivos para dirigir la transformación industrial.

A medida que las economías se desarrollaban y se hacían más complejas, y las industrias lograban competitividad internacional, los costes y los beneficios de la intervención estatal en la agricultura y en la industria cambiaron y los Gobiernos comenzaron a reducir su papel y a abrir la economía, exactamente la secuencia que los países ricos persiguieron en una fase anterior de su desarrollo.¹⁷⁸ La desregulación y la liberalización, por tanto, se ven como los resultados de un desarrollo con éxito, no como condiciones iniciales.

CUADRO 3.7

LA HISTORIA DE DOS TIGRES

La República Popular de China y Vietnam han sido dos historias de éxito impresionantes en el desarrollo del este de Asia en las últimas dos décadas. Ambos países lograron un crecimiento económico rápido y unas reducciones en la pobreza espectaculares, y ambos son sistemas comunistas en transición, que han pasado de una planificación estatal central a unas estructuras más basadas en el mercado.¹⁷⁹ Pero mientras que China ha experimentado unos aumentos enormes en la desigualdad, Vietnam ha crecido de modo más justo. ¿Por qué?

En primer lugar, los dos países descolectivizaron la agricultura de modos muy diferentes. Durante la década de los 90 los agricultores chinos vieron una caída de un 30 por ciento en el precio del grano y cómo se triplicaban los impuestos en la agricultura, lo cual llevó al estancamiento a las regiones más pobres del centro y del oeste del país y provocó una emigración masiva hacia las zonas urbanas. En Vietnam, por

DE LA POBREZA AL PODER

el contrario, las reformas *doi moi* lanzadas en 1986 supusieron una redistribución generalizada y en gran medida justa de la tierra a agricultores privados, respaldados por un apoyo estatal significativo para programas de irrigación, semillas, mejoras tecnológicas y estabilización de los precios. Como resultado, la agricultura vietnamita ha sido un pilar importante en el despegue del país.

En segundo lugar, Vietnam ha tenido mucho más éxito al redistribuir los recursos a las regiones más pobres y mantener altos niveles de inversión pública en educación, sanidad, agua e higiene. Por el contrario, China optó por una «descentralización fiscal», que limitaba las transferencias gubernamentales centrales a las provincias más pobres, lo que aumentó el abismo entre regiones costeras dinámicas, con su auge en el sector de la exportación, y un interior muy desatendido (esto es algo que el Gobierno chino ha intentado corregir a través de su programa «giro hacia el oeste» para impulsar las inversiones en infraestructuras lejos de la costa).

En tercer lugar, la historia de guerra y de amenaza nacional reciente de Vietnam refuerza el fuerte sentimiento colectivo de «misión nacional», lo que produce en el Partido Comunista nacional una sensación de legitimidad.

Son enormes los retos que esperan a ambos países ahora que buscan construir prosperidad sobre sus logros. La entrada de Vietnam en la OMC en 2006 limitará la capacidad del Gobierno de utilizar subvenciones y otros elementos de política industrial para guiar la economía y redistribuir la riqueza. El país también debe lidiar con la creciente desigualdad entre sus minorías étnicas y la mayoría kinh, con una corrupción rampante y con la creciente necesidad de participación política. En todo caso, China se enfrenta a versiones más extremas de estos retos y a una mayor escala.

Fuente: Chaudhry, P. (2007). *Why Has Viet Nam Achieved Growth With Relative Equity, and China Hasn't?*, documento interno para Oxfam International; Le Quang Binh. (2006). *What Has Made Viet Nam a Poverty-Reduction Success Story?* documento preparatorio para Oxfam International.

El éxito o fracaso a la hora de lograr el crecimiento para un país en desarrollo está cada vez más asociado a su capacidad de participar en el comercio internacional. El comercio global está en pleno auge y crece mucho más rápido que la economía global en su conjunto. Las exportaciones globales de productos manufacturados y agrícolas aumentaron en un 15 por ciento en 2006, hasta un valor de 11,8 billones de dólares. El comercio en los servicios, como la banca y el turismo, aumentó en un 11 por ciento, alcanzando los 2,7 billones de dólares.¹⁸⁰

No sorprende que el comercio esté fuertemente inclinado hacia los países ricos y de ingresos medios (incluidos los países en desarrollo de más éxito). En la actualidad, de cada 100 dólares que generan las exportaciones mundiales, 97,28 dólares van a los países de ingresos medios o altos y sólo 2,72 dólares se dirigen a los países de ingresos bajos, aunque en ellos viva el 40 por ciento de la población mundial.¹⁸¹

Bajo el patrocinio de los convenios de programas de ajuste estructural con donantes de ayuda o convenios de comercio regionales y bilaterales, muchos países en desarrollo han intentado mejorar su balanza comercial y atraer a los inversores reduciendo los impuestos fronterizos y las cuotas de importación y exportación y, de modo más general, reduciendo la regulación estatal del comercio. La liberalización del comercio también incluye recortar subsidios o restringir la capacidad de los gobiernos de imponer normas sobre la inversión, y puede causar aumentos en importaciones baratas con las que los pequeños agricultores o los fabricantes locales, que emplean a muchos trabajadores, no pueden competir.¹⁸² A medida que las empresas se han ocupado de modernizar la producción y reclutar a más trabajadores capacitados, la diferencia entre los sueldos para puestos especializados y no especializados ha aumentado.

En su *Informe de desarrollo mundial* de 2006, el Banco Mundial llegó a la conclusión de que abrirse al comercio ha ido asociado a un aumento de la desigualdad en los ingresos de muchos países en las últimas dos décadas. La liberalización del comercio también ha resultado uno de los pocos modos sencillos para que los gobiernos de los países pobres obtengan ingresos.

En la agricultura, el éxito de exportadores como Chile y Botsuana da cierto crédito a la agenda de la liberalización. Sin embargo, en países como Corea del Sur, Malasia e Indonesia, las estrategias de desarrollo para los pequeños agricultores se apuntalaron por medio del uso gubernamental de impuestos para estabilizar los precios nacionales (protegiendo los precios mínimos para los agricultores y de la vivienda para los consumidores), práctica que animó la inversión. Mantener una flexibilidad en las tarifas es particularmente importante, porque otros instrumentos, como las cuotas, están en su mayoría prohibidos en los acuerdos de la Ronda de Uruguay de 1994 de la OMC.¹⁸³

En el sector de la fabricación, los países con historias de éxito en su crecimiento, como Corea del Sur, Taiwán, China y Mauricio, han desarrollado sectores industriales básicos tras barreras protectoras. Las barreras al comercio se fueron reduciendo gradualmente una vez que estos sectores comenzaron a ser más competitivos a nivel internacional. En la actualidad los países ricos están exigiendo a los países en desarrollo unas reducciones significativas en los aranceles, incluso aunque ellos mismos usaron en su día elevados impuestos para proteger sus propias industrias emergentes. Cuando se encuentran en el mismo nivel de desarrollo en el que está el África subsahariana hoy, EEUU tenía unos impuestos medios de un 40 por ciento; Japón, de un 30 por ciento; y los miembros de la UE, de un 20 por ciento, mucho más elevados que los niveles actuales que se contemplan hoy día en las negociaciones de comercio.¹⁸⁴

La lección de la historia es que la liberalización del comercio debería ser asimétrica: los países ricos deberían liberalizar más que los pobres, no como «concesión» sino en reconocimiento del hecho que los regímenes de comercio óptimos evolucionan al tiempo que lo hacen las economías nacionales. El equilibrio correcto entre la liberalización y la protección varía entre países y evoluciona a medida que se desarrolla un país. Los Estados eficaces han sido capaces de combinar juiciosamente los dos, una tarea que se ha complicado más por la naturaleza de la globalización y por la proliferación de normas internacionales sobre comercio e inversión.

CUADRO 3.8
LAS DESVENTAJAS DE LA VENTAJA COMPARATIVA

El Banco Mundial y otros defensores de la liberalización del comercio en los países en desarrollo se basaron fundamentalmente en la teoría económica de la ventaja comparativa, que fue propuesta por primera vez en 1817 por David Ricardo en su libro *Principios de economía política y tributación*. Muchas de las acaloradas polémicas actuales sobre la globalización son debates con el fantasma de este economista inglés del siglo XIX.

Utilizando un ejemplo numérico simple, Ricardo demostró que dos países podrían alcanzar un nivel más elevado de riqueza si se limitaban a producir los bienes que ofrecían una «ventaja comparativa» sobre otras alternativas (a grandes rasgos, los bienes que eran relativamente más eficaces), después comercializar esos bienes con otros países, en lugar de intentar producir todos los bienes para sí mismos. En un momento en que el comercio se veía de forma generalizada como un juego de suma cero, la idea de Ricardo tenía implicaciones revolucionarias.

Aplicada crudamente, como suele ocurrir en los actuales debates sobre la liberalización del comercio, la teoría tiene un valor limitado. Lo que Ricardo creó fue un modelo estático que animaba a los países que tenían una determinada mezcla de capacidades y recursos a que se centrasen en ellos. Pero las destrezas y los recursos no están fijos en el tiempo. Si lo estuviesen, EEUU nunca se habría movido más allá de su ventaja comparativa en la tierra y seguiría siendo una economía agrícola. Corea del Sur y Taiwán emergieron como principales potencias industriales porque transformaron su ventaja comparativa. Hace treinta y cinco años se protegían de importaciones de acero estadounidense para formar una industria nacional. En la actualidad son los EEUU los que intentan protegerse de los exportadores del este de Asia. La razón: las políticas gubernamentales produjeron cambios en la ventaja comparativa.

CHINA Y EL FUTURO DE OTROS PAÍSES EN DESARROLLO

El tan comentado ascenso de China desde finales de la década de los 80 ha precipitado un cambio tectónico en la economía mundial. China se está convirtiendo rápidamente en la fábrica del mundo:

- La ciudad de Shunde en el delta del río de las Perlas tiene una única fábrica gigante que produce el 40 por ciento de los hornos microondas del mundo.
- Shenzhen elabora el 70 por ciento de las fotocopiadoras de todo el mundo y el 80 por ciento de sus árboles de navidad artificiales.
- Tres de cada cinco botones del mundo se elaboran en Qiaotou, un pueblo sucio y polvoriento en la provincia de Zhejiang que también produce más de dos millones de cremalleras al día.

La combinación única de China –unas dimensiones impresionantes, salarios lo más bajos posible, elevada alfabetización, infraestructuras muy bien desarrolladas y un control político sobre la mano de obra– le permite superar a la mayoría de sus rivales industriales. China ha hecho bajar los precios de la mayoría de los productos manufacturados, para el beneficio de consumidores de todo el mundo, pero en el proceso también ha socavado a otros exportadores de países en desarrollo. Con 150 millones de trabajadores desempleados que constituyen un ejército de mano de obra de reserva que es eficazmente infinito, China puede continuar siendo la fábrica del mundo sin llegar al pleno empleo (punto en el que los salarios aumentan y otros competidores entran en el mercado), dejando unas pocas migajas para los otros países en desarrollo.

El impacto de China podría también estar refutando el saber adquirido que afirmaba que salir de los productos básicos y entrar en la industria era la ruta para el desarrollo. La demanda china en auge ha invertido el descenso a largo plazo en los precios de los productos básicos y en lo que los economistas llaman «relaciones de intercambio» entre las materias primas y los bienes manufacturados, en ocasiones presentados como bolsas de café (o barriles de petróleo) necesarios para comprar un camión.¹⁸⁵ Por el momento, los precios del

café y del petróleo son elevados y los precios de los camiones (y de los vehículos Nano) están cayendo. Hay diferentes opiniones sobre si esto es el comienzo de un periodo extendido de precios elevados que desafía las normas generales del auge y la crisis o si se trata de que las relaciones de intercambio a largo plazo están disminuyendo. La recuperación de productos básicos tropicales como el café se ha quedado muy rezagada en comparación con cultivos templados como el trigo, y la historia sugiere que es improbable que el auge dure para siempre, ya que los precios elevados animan a nuevos participantes a entrar en el mercado, o a la tecnología a encontrar sustitutos más baratos para los productos básicos existentes.

Sin embargo, si el descenso a largo plazo en los términos del comercio se invierte (por lo menos para los productos básicos que no se pueden sustituir fácilmente), entonces las estrategias de crecimiento de los países en desarrollo podrían ser muy diferentes en el futuro a la secuencia estándar «de agricultura de subsistencia a agricultura de exportación, a prendas de vestir, a textiles, a electrónica» que se seguía en el pasado. Las recompensas que proceden de la producción de productos básicos serán mayores y serán menores las que procedan de la industrialización; las nuevas tecnologías y la globalización permitirán que los países capitalicen nuevas formas de ventaja comparativa, como servicios que impliquen hablar inglés o el turismo o la cultura; y los países podrían tener que centrarse en los mercados nacional y regional, en lugar de intentar liarse a puñetazos con China en el comercio mundial.

CRECIMIENTO SOSTENIBLE

El crecimiento económico es un modo esencial de abordar la pobreza y la desigualdad, como muestran algunas de las extraordinarias historias de éxito de la era moderna de alto crecimiento, pero la calidad del crecimiento importa tanto como la cantidad. La Figura 3.1 al comienzo de este capítulo introducía una perspectiva más holística de la economía. Al aplicar los elementos analíticos de dicha perspectiva, los estrategias del desarrollo pueden intentar gestionar el crecimiento para que maximice el bienestar humano.

Reducción de la pobreza de ingresos: El crecimiento no siempre aumenta los ingresos de la población pobre. El crecimiento a través

de mejoras impulsadas por la tecnología en la productividad se ha calificado de «crecimiento sin empleo», porque no crea más empleos de los que destruye. El fenómeno es particularmente preocupante en el sentido de que la creación de empleo es uno de los principales modos en los que el crecimiento reduce la pobreza. En los países en desarrollo con una población que está creciendo rápidamente, las nuevas generaciones de jóvenes no se están incorporando al mundo laboral. Incluso en la economía en auge de China, el ritmo de cambio tecnológico es tal que, a pesar de unas ganancias impresionantes en la producción, el número de empleos de fabricación en el sector formal cayó de 98 millones en 1995 a 83 millones en 2002, incluso más rápido que la caída en los 14 países de la OCDE (86 millones a 79 millones).¹⁸⁶

Sostenibilidad medioambiental: Tal y como se ha perseguido hasta la fecha, el crecimiento casi nunca ha respetado la capacidad de aguante del medio ambiente. El mundo se compone de 11.500 millones de hectáreas de espacio biológicamente productivo, pastos, tierras de cultivo, bosques, lugares para pesca y zonas pantanosas. Hay aproximadamente 6.400 millones de personas en el planeta. Así que, como promedio, hay 1,8 hectáreas de «espacio medioambiental» por persona, pero en 2003 el ser humano medio requería un 25 por ciento más de esa cifra, lo que se consigue, en términos medioambientales, erosionando el capital medioambiental de la tierra.¹⁸⁷

Igualdad: El crecimiento global durante la década de los 70 y de los 80 no comportó un aumento de la desigualdad, según un estudio del Banco Mundial, pero en la década que siguió los miembros más ricos de la sociedad se beneficiaron de forma muy desproporcionada y la desigualdad aumentó a la par del crecimiento económico.¹⁸⁸ La desigualdad no solo limita el potencial del crecimiento para reducir la pobreza, sino que crea un «entorno elevadamente tóxico» para el propio crecimiento.¹⁸⁹

Sostenibilidad social: El crecimiento tiene repercusiones impredecibles sobre la mano de obra no remunerada, como la de asistencia, la empleada en tareas del hogar o en criar a los hijos. El crecimiento ha impulsado la entrada masiva de mujeres en la fuerza laboral en los últimos veinte años, pero solo ha mejorado el bienestar de las

mujeres cuando se ha visto acompañado por cambios en los roles de género o ha sido testigo de acciones estatales para aliviar la carga del trabajo no remunerado. En los casos en los que esto no ha sucedido, el bienestar de las mujeres se ha visto minado.

Medios de vida seguros: Los problemas que acompañan al crecimiento pueden desestabilizar los medios de vida de la población pobre. Las políticas que favorecen el crecimiento recomendadas por el Banco Mundial y el FMI con frecuencia adoptan de forma explícita un enfoque de «terapia de choque», de cambio radical. Muchos líderes políticos ponen la «flexibilidad» y el «cambio» en un pedestal, pero la inestabilidad a nivel macroeconómico (por ejemplo, en los mercados financieros) ha producido una serie de crisis económicas profundas en los países en desarrollo. A nivel individual, la inestabilidad y los impactos, como la pérdida de puestos de trabajo o activos, o los cambios repentinos en los precios para los agricultores, pueden tener graves costes para las personas que viven en la pobreza. La persecución del bienestar podría por tanto implicar esquivar a los elementos más desestabilizadores de la «carrera por el crecimiento». Muchas personas pobres ven grandes ventajas en la estabilidad y la previsibilidad.¹⁹⁰

Derechos y ciudadanía: Históricamente, el crecimiento solía reforzar la ciudadanía activa, porque una mayor seguridad económica llevaba a un aumento de la demanda de derechos, demanda que a menudo es liderada por las nuevas clases medias. Sin embargo, en los últimos años, las medidas para lograr el crecimiento han debilitado la seguridad de la población pobre y, en ocasiones, han socavado explícitamente los derechos, por ejemplo con la prohibición de los sindicatos en las zonas francas. Estas medidas limitan la capacidad del crecimiento de reducir la pobreza y la desigualdad. Una ciudadanía activa es esencial para garantizar que los beneficios del crecimiento se distribuyen de forma igualada.

Estados eficaces: En las últimas décadas, las estrategias que favorecen el crecimiento han visto al Estado como parte del problema, un obstáculo para el buen funcionamiento de los mercados. Dado que los Estados eficaces son centrales para permitir que tenga lugar el crecimiento y para garantizar una distribución justa de sus beneficios, las medidas para fomentar el crecimiento deben reforzar en

lugar de socavar la eficacia del Estado, por ejemplo aumentando los impuestos y mejorando el gobierno y las instituciones estatales.

No existe una política única para que los países pobres logren un crecimiento que mejore el bienestar. Las estrategias inicialmente impulsadas por la ideología, ya sea centrada en el Estado o en el mercado, han mostrado cierto éxito, pero sólo hasta el punto de que la ideología ha quedado relegada a la pragmática tarea a largo plazo de construir instituciones públicas y derechos de los ciudadanos. El paso hacia delante no se encuentra en recomendaciones políticas sino en Estados que sean más capaces que nunca de experimentar y aprender de sus errores y ciudadanos que defiendan activamente sus derechos. Estados eficaces y ciudadanos activos ofrecen la mejor garantía de que el mercado puede crear riqueza y mejorar el bienestar humano.

ESTUDIO DE CASO DE CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO BOTSUANA Y MAURICIO, DOS HISTORIAS DE ÉXITO EN ÁFRICA

Según los criterios normales, Botsuana debería ser un caso perdido: tiene una población pequeña, es árido y no tiene salida al mar, y depende en gran medida de recursos naturales (diamantes). En 1966, en el momento de su independencia, tenía solo dos escuelas secundarias y 12 kilómetros de carretera pavimentada, y dependía del Reino Unido para la mitad de sus ingresos gubernamentales.

Sin embargo, por lo menos hasta el comienzo de la plaga del sida, Botsuana ha sido la historia de éxito más duradera de África. Su PIB per cápita ha aumentado cien veces desde la independencia, convirtiéndola en la economía de mayor crecimiento del mundo durante tres décadas. Todo este tiempo, ha sido una de las pocas democracias no raciales resistentes del África subsahariana, a pesar de tener al otro lado de sus fronteras regímenes racistas como el de Sudáfrica y la antigua Rodesia.

Varios factores han contribuido al éxito de Botsuana:

Tradiciones de Gobierno positivas. Los sistemas de Gobierno tradicionales de las tribus dominantes tsuana salieron en gran medida ilesos del periodo colonial. Estos sistemas enfatizan las consultas amplias y la construcción de consenso, un sistema descrito por el principal activista de derechos humanos del país como «autoritarismo amable».

Un papel práctico para el Estado. El Gobierno estableció empresas estatales, nacionalizó todos los derechos minerales y ha dirigido la economía basándose en planes de desarrollo nacionales de seis años. «Somos una economía de mercado libre que hace todo según planificación», observa un académico local.

Momento afortunado. Los diamantes no se descubrieron hasta unos años después de la independencia, momento en el que ya había instituciones que pudiesen negociar acuerdos favorables con el gigante de los diamantes de Beers y asegurarse una gestión ejemplar de los millones de dólares que comenzaron a fluir.

Ausencia de un ejército. Botsuana solo adquirió un ejército diez años después de la independencia como respuesta a los ataques de Rodesia, así que los golpes de Estado no fueron una tentación.

Buen uso de la asistencia técnica. Con solo dos escuelas secundarias y 22 licenciados universitarios en el momento de la independencia, el Gobierno contrató a jóvenes y entusiastas expatriados a los que ofreció contratos a largo plazo, lo que evitó la proliferación de casos de «vamos a probar» que no duran más de dos semanas, habitual en otros países. Muchos de ellos acabaron solicitando la ciudadanía y quedándose.

Liderazgo. Los dos primeros presidentes, Seretse Khama y Quett Masire, formaron un sentimiento de nación y una burocracia estatal eficaz.

De todos modos, a pesar del crecimiento económico, el país todavía se enfrenta a los problemas de todas las economías que se basan en recursos y no se diversifican: desempleo, desigualdad y pobreza persistente. El veinte por ciento de la población vive con menos de un dólar al día. El Gobierno cuenta con diversificarse dentro de los recursos naturales (por ejemplo, seleccionando y puliendo los diamantes a nivel nacional, en lugar de hacerlo en Londres) y desarrollando servicios como el turismo y las finanzas, que deberían crear más puestos de empleo. Pero con un único partido en el poder durante 40 años desde la independencia, parece inevitable cierto grado de erosión (insatisfacción pública, alegatos de corrupción).

Por su parte, el éxito de Mauricio pide la cabeza de algún que otro académico sorprendido. En 1961, el economista y premio Nobel James Meade opinó que la economía de esta isla del océano Índico estaba condenada al fracaso, pues dependía de un único cultivo y tenía una población que crecía rápidamente y era susceptible a tensiones étnicas. «La perspectiva de un desarrollo pacífico es mínima», concluía.

Sin embargo, desde su independencia en 1968, Mauricio se ha convertido en una democracia muy competitiva e inclusiva, con unos índices de crecimiento más propios de Asia oriental que de África (5,9 por ciento anual desde 1973 a 1999, comparado con el promedio africano de un 2,4 por ciento). Antaño dependiente

de la caña de azúcar, se pasó a los textiles y a las prendas de vestir en un proceso clásico de industrialización con un alto coeficiente de mano de obra, principalmente dirigido por inversores locales, y después se diversificó hacia el turismo y los servicios financieros.

Las mejoras en el desarrollo humano han sido igual de impresionantes. No solo han mejorado todos los indicadores normales –expectativa de vida, escolarización, alfabetización y mortalidad infantil– sino que la desigualdad en los ingresos ha disminuido sustancialmente desde que comenzó el crecimiento. Finalmente, todo esto se ha logrado con unos niveles de protección social propios de un país rico: sindicatos activos, controles de precios en productos sensibles a nivel social y una generosa seguridad social, sobre todo para las personas mayores y los funcionarios.

La principal razón del éxito de Mauricio fue su uso inteligente del comercio como motor de desarrollo. En lugar de liberalizar toda la economía, el gobierno estableció zonas francas en las que se concedía un acceso libre de impuestos a las importaciones, junto con exenciones fiscales para los inversores. Aunque la población activa en estas zonas en un principio ganaba un 40 por ciento menos que en el resto de la economía, la diferencia en salarios se redujo en la década de los 90. Mauricio también se benefició de un acceso preferencial a los mercados europeos y estadounidense para su azúcar y textiles.

El éxito político requiere un Estado eficaz y Mauricio está muy por encima de la media de los países africanos en cuanto a sus instituciones, con menos corrupción, una tradición de transparencia y participación pública así como un cuerpo de funcionarios bien pagado y eficaz. Entre los demás factores del éxito se incluyen la propia diversidad étnica que Meade calificó de maldición: la población china intermedió en las primeras inversiones en las fábricas de ropa desde Hong Kong, mientras que la diáspora india convirtió a Mauricio en uno de los principales centros financieros de ultramar.

Fuentes: Informe de viaje del autor (julio de 2007); Clark Leith, J. (2005). *Why Botswana Prospered*; Lockwood, M. (2007). *El Estado de África*, Intermón Oxfam; Acemoglu, Johnson y Robinson, «Botswana, an African success story» y Subramanian y Roy, «Who can explain the Mauritian miracle?», en Rodrick, D. (2003). *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press.

MERCADOS SOSTENIBLES

Al utilizar a los mercados para abordar la pobreza y la desigualdad, la prioridad es seleccionar la herramienta apropiada y después empezar a construir. Hasta la fecha, la herramienta de elección para entender y gestionar los mercados, una versión muy cruda de la economía neoclásica, no ha sabido estar a la altura, y ha ofrecido solamente un entendimiento muy aproximado de la función de los mercados en el desarrollo humano. Como resultado de ello, en parte, un periodo de crecimiento económico sin precedentes ha excluido a grandes porciones de la humanidad del disfrute de sus beneficios, lo que ha generado un mundo de desigualdades burguesas y una pobreza obstinada y extrema.

La urgencia para encontrar un conjunto de herramientas mejor no solo parte de la indignación moral ante un sistema que despilfarrara la posibilidad de acabar con tanto sufrimiento inútil, sino de la evidencia de que el cambio climático y las limitaciones medioambientales podrían estar cambiando la clase de crecimiento posible, si queremos que el ecosistema del planeta pueda seguir siendo habitable para 6.500 millones de personas (cifra que va en aumento). Ahora, el reto es pasar de un «crecimiento sucio» a un «crecimiento inteligente», guiado por una nueva economía para el siglo XXI que busque de forma explícita el objetivo escurridizo del bienestar humano. Debemos buscar la cantidad y la calidad del crecimiento si el planeta y sus habitantes han de sobrevivir.

Muchos hombres y mujeres que viven en la pobreza experimentan los mercados como una fuerza volátil e incontrolable que dicta sus vidas. Al organizarse, los ciudadanos consiguen cierto grado de influencia y poder sobre el mercado. Cuando los agricultores pueden almacenar grano y venderlo en la estación en la que hay escasez, o cuando los trabajadores pueden formar un sindicato y obligar a un empleador a pagar sueldos dignos, aumentan su poder de negociación para no tener simplemente que aceptar los sueldos sino, hasta cierto punto, decidir ellos los precios del mercado. Con el apoyo de Estados eficaces, estos logros pueden ser más frecuentes y sostenibles. También lo pueden ser cuando el marco legal facilita la organización de las bases, cuando el crédito subsidiado ayuda a los agricultores a esperar a que los precios suban para vender o cuando la legislación laboral establece un marco para unos salarios y unas condiciones de trabajo dignos.

El crecimiento sostenible empieza con la población pobre, con los lugares en los que viven, lo que hacen para sobrevivir, y con políticas de desarrollo e instituciones que les apoyen en sus luchas. Implica reconocer que la mayoría de la población pobre vive todavía en zonas rurales, donde prosperan o fracasan a través de una combinación de agricultura a pequeña escala, mano de obra en las granjas, pesca y nuevas estrategias, como la migración o trabajar para el turismo. Construyamos ahí la economía y la población pobre se beneficiará. Implica entender que una gran parte de la actividad humana tiene lugar fuera de la economía monetaria, donde la acción gubernamental tiene importantes impactos. Implica reconocer que el sector privado y el comercio (ya sea interno o internacional) son los impulsores últimos de la economía y respaldarlos con políticas, inversión e instituciones, para que su dinamismo reduzca la pobreza y la desigualdad.

La era del crecimiento sucio que siguió al final del colonialismo a mediados del siglo XX trajo consigo un progreso importante en el desarrollo humano para una gran parte de la humanidad. La tarea crítica para este siglo es idear una agenda de crecimiento limpio que permita obtener un progreso sostenible para todos. Será necesaria una combinación de Estados eficaces y responsables y ciudadanos activos, tanto en la sociedad civil como en el sector privado, respal-

DE LA POBREZA AL PODER

dados por un sistema de Gobierno mundial que funcione para todos, no solo para unos pocos privilegiados. El premio es un mundo sin pobreza y sin desigualdad extrema, en el que vivamos respetando los límites medioambientales. El precio del fracaso es mejor ni siquiera imaginarlo.

CAPÍTULO CUATRO

RIESGO Y VULNERABILIDAD

Convivir con el peligro	232
Protección social	243
Cómo se produce el cambio: Campaña en India para una Garantía Nacional de Empleo Rural	254
Finanzas y vulnerabilidad	257
Hambre y hambruna	262
VIH, sida y otros riesgos para la salud	270
Cómo se produce el cambio: Campaña de Acción para el Tratamiento (TAC) de Sudáfrica	283
El riesgo de desastres naturales	286
Cambio climático	300
Vivir al filo del abismo: los pastoralistas en África	313
Violencia y conflictos	319
Impactos y cambio	334

CONVIVIR CON EL PELIGRO

Es difícil imaginar una vida más precaria que la del pueblo de los karimojong en el norte de Uganda. Son pastores seminómadas, o pastoralistas, que viven encerrados en un vallado de estacas puntiagudas, desperdigados por una llanura polvorienta. Los visitantes deben ir a gatas a través de diminutos espacios para atravesar las defensas, que se han construido para protegerse de los criadores de ganado de otros grupos pastoralistas. En las cercanías, los restos carbonizados de cabañas circulares señalan el lugar donde hace poco una ofensiva militar abrasó hasta la muerte a unos aldeanos de avanzada edad, y junto a ellos a una mujer que estaba dando a luz. La sequía es una amenaza constante, aunque hoy la tierra huele a calor y a la humedad de las primeras lluvias, trayendo consigo una horda de brillantes escarabajos rojos.

Sin embargo, los karimojong son cualquier cosa menos víctimas y siempre están buscando maneras de minimizar los riesgos a los que se enfrentan. Sentadas sobre pieles de vaca fuera de sus cabañas, miembros de un grupo de mujeres explican que fundaron un banco de grano comunal. Ahora compran sorgo (porque es la época de la cosecha y está barato) y lo almacenan en grandes graneros de mimbre y de barro para volverlo a vender a los aldeanos durante los meses de hambre. «Es mejor trabajar como grupo, te da fuerza», o eso dicen. «En un grupo no se puede ser perezosa, se siente una motivada». Los beneficios van más allá y les permiten controlar el consumo

de alcohol de sus maridos: «Si tienes un granero familiar, es más difícil decir que no a tu marido o a tu hijo cuando vienen y piden sorgo para hacer cerveza». Entre risas, añaden que guardan una pequeña reserva en casa por si los maridos se ponen muy insistentes.

Nadie está libre de riesgos. De un modo u otro, todos sufrimos y tenemos que afrontar la inseguridad, ya sea laboral, de salud, de relaciones o de criar a nuestros hijos. Mientras que los individuos y las sociedades más prósperos pueden tratar con algunos riesgos y evitar otros por completo, las poblaciones y los países pobres no pueden. Como resultado, la vida de la mayoría de las personas pobres se construye alrededor de la idea de afrontar el riesgo y, con demasiada frecuencia, dichos riesgos pasan a ser catástrofes personales o para la sociedad.

La mayor parte de dichas catástrofes se podrían evitar a través de una combinación de protección (por parte del Estado o de la comunidad internacional) y del fortalecimiento de los individuos implicados, una combinación conocida como «seguridad humana». Terminar con este tipo de sufrimiento inútil es un deber moral y un acto de interés propio concienciado en un mundo en el que el cambio climático, los conflictos y las enfermedades muestran poco respeto por las fronteras. Este capítulo del libro argumenta que es posible garantizar la seguridad humana si los Gobiernos, los ciudadanos y la comunidad internacional toman cartas en el asunto.

La vulnerabilidad ante «impactos» repentinos, resultado de factores individuales y sociales (género, edad, discapacidad, salud, clase o casta) y del poder relativo de un individuo o de una comunidad para defender sus intereses es una de las características que definen la pobreza. Cuando en 2000 los investigadores del Banco Mundial entrevistaron a 64.000 personas pobres en 24 países como parte de su ejercicio *Voces de los pobres*, les pidieron que reflexionasen sobre cómo habían cambiado en el curso de la última década sus problemas más acuciantes. En sus respuestas, mencionaron especialmente un gran aumento de la inseguridad en sus medios de vida con respecto al pasado. La única excepción fue Vietnam, donde todos los grupos entrevistados dijeron que las oportunidades económicas habían aumentado y la pobreza había disminuido sustancialmente en la década de los 90.

La inseguridad física también surgía como una preocupación fundamental. Con sólo unas pocas excepciones, especialmente en algunas comunidades aisladas, las poblaciones pobres dijeron sentirse menos seguras y con más miedo que hacía diez años. Los investigadores llegaron a la conclusión de que «la ansiedad emerge como característica que define la inseguridad, y la ansiedad se basa no en uno, sino en muchos riesgos y temores: ansiedad sobre los puestos de trabajo, ansiedad por no recibir jornal, ansiedad ante la necesidad de migrar, ansiedad ante la falta de protección y seguridad, ansiedad ante las inundaciones y la sequía, ansiedad ante la vivienda, ansiedad ante caer enfermo y ansiedad ante el futuro de sus hijos y ante conseguirles un buen matrimonio».¹

La inseguridad y el riesgo no son simplemente más acentuadas en pobres que en ricos, sino que varían en función de otras deficiencias ocasionadas por las desigualdades sociales y económicas. Las mujeres y los niños se enfrentan con frecuencia a riesgos diferentes a los de los hombres porque tienen menos poder relativo en la mayoría de las sociedades y por tanto son más vulnerables. Por ejemplo, podrían enfrentarse a violencia en el hogar o tener menos acceso a alimentos en los momentos «normales» y tener menos acceso a ayuda de emergencia después de un desastre. En muchos países, las mujeres se enfrentan a la penuria tras la muerte de un esposo. De forma semejante, los grupos que suelen estar marginados, como minorías étnicas, personas de edad avanzada, personas discapacitadas o enfermas, suelen enfrentarse a riesgos mayores.

Los riesgos individuales a los que se enfrentan las poblaciones pobres se refuerzan y exacerbaban entre sí, aumentando la desigualdad y la exclusión. Si el cabeza de familia principal se pone enfermo o pierde su empleo, la familia podría tener menos para comer, debilitando su resistencia a la enfermedad, o podrían tener que vender bienes preciados como cabras o vacas, pasando a ser menos resistentes ante futuros impactos. Diversos estudios en Malawi muestran que la hambruna de 2001-2002 llevó a mujeres y niñas desesperadas a vender sus cuerpos para sobrevivir, aumentando enormemente sus posibilidades de contraer VIH.²

Cuando los impactos afectan a toda la comunidad, resulta más complicado obtener ayuda de familiares o vecinos, minándose toda-

vía más la resistencia. Puede desarrollarse un ciclo devastador sin fin entre los conflictos y los desastres «naturales», que agota los recursos individuales, comunitarios y nacionales, debilita las instituciones y aumenta el riesgo a través del desplazamiento, el bloqueo de ayuda y de asistencia para la recuperación y la destrucción de bienes físicos y naturales.

Los conflictos pueden convertir una época de poca lluvia en una hambruna. Más del 50 por ciento de las crisis alimentarias de África tienen su raíz en conflictos armados y el posterior desplazamiento de millones de personas.³ En 2003, trece de los diecisiete países con más de 100.000 huérfanos a causa del sida tenían conflictos o estaban al borde de la emergencia.⁴

Uno de los peligros del cambio climático es su tendencia a exacerbar fuentes existentes de riesgo y de vulnerabilidad para las personas pobres. En Kenia y Darfur, por ejemplo, la sequía ha aumentado los conflictos por las reducidas áreas de tierra fértil o por las fuentes de agua debilitadas. En Zambia, las sequías han dejado a la población más expuesta a contraer VIH, porque han forzado a muchas familias a casar a sus hijas pronto, con frecuencia con hombres mayores que han tenido numerosas compañeras sexuales. La sequía y la privación también fuerzan a las mujeres y a las niñas a la industria del sexo y avivan la migración hacia las ciudades, donde el VIH está más extendido. La sinergia negativa va en ambas direcciones, con enfermedad, muerte y la necesidad de asistir a numerosos funerales socavando las capacidades de las familias de agricultores de adaptar sus medios de vida a un clima que está cambiando.⁵

Los problemas y sufrimiento a corto plazo tienen consecuencias a largo plazo. Las investigaciones ponen de manifiesto que, incluso décadas después de sequías, guerras e inundaciones, los afectados ganan y consumen menos, tienen menos aptitudes y se enferman con más frecuencia. Es más, el modo en que la población pobre hace frente a tales impactos a menudo sacrifica la posibilidad de un progreso a largo plazo por la supervivencia a corto plazo.

Este capítulo explora algunos de los numerosos riesgos en las vidas de las mujeres y los hombres pobres. Examina el riesgo diario al que se enfrenta la población pobre, así como los impactos que azotan a comunidades y países enteros, desde desastres «de apari-

ción lenta», como la sequía, hasta catástrofes «de aparición repentina», como terremotos y guerras. Valora la naturaleza cambiante de los riesgos y establece ideas para preparar a la población, mitigar el impacto de dichos riesgos y abordar sus causas de raíz. Muestra que la población pobre es casi siempre más vulnerable y sugiere que reducir su vulnerabilidad es crucial en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

¿QUIÉN ES VULNERABLE?

La «vulnerabilidad» describe la capacidad reducida de algunas comunidades o unidades familiares para superar los eventos o tensiones a los que se ven expuestos. Algunas tensiones pueden también ser un «desastre diario», como un fallecimiento en la familia, enfermedad, robo, desahucio, pérdida de empleo o de un cultivo o eventos importantes como una sequía o un conflicto que afecta a toda la comunidad. Ambos tipos de situaciones pueden llevar a las familias pobres al borde de una espiral descendente de creciente vulnerabilidad y pobreza. El riesgo al que se enfrenta un individuo o una unidad familiar pobre se puede entender como una fórmula simple: *Riesgo = peligro x vulnerabilidad*. El riesgo puede ser el resultado de una vulnerabilidad extrema a situaciones de relativa importancia o puede ser el resultado de un impacto enorme que arrastra también a familias más protegidas.

La Figura 4.1 muestra un ejemplo de los riesgos que pueden amenazar a un individuo o familia pobre, y los bienes clave con los que se pueden arreglar y resistir. Los factores están en constante evolución a través de cambios sociales, políticos y medioambientales. Por ejemplo, la urbanización está llevando a millones de personas a trampas mortales en potencia. Casi la mitad de las ciudades más grandes del mundo están situadas sobre las mayores fallas de terremotos o están expuestas a rutas de ciclones tropicales, mientras que muchas ciudades grandes están en la costa, donde podrían ser más vulnerables a un aumento de los niveles del mar, tormentas y posiblemente tsunamis.⁶

FIGURA 4.1
**CÓMO AFECTA LA VULNERABILIDAD
 A LOS MEDIOS DE VIDA**



BIENES DE MEDIOS DE VIDA

Capital humano: destrezas, conocimiento, capacidad de trabajar y buena salud.

Capital social: son los recursos sociales que utiliza la población, entre otros, las redes informales, ya sea con individuos o instituciones más amplias, como organismos políticos o cívicos; participación en grupos con carácter más formal, como iglesias; y las relaciones de confianza, reciprocidad e intercambio.

Capital natural: los recursos naturales almacenados que puede utilizar la población, incluyendo recursos comunes, tierra, agua, etc.

Capital físico: las infraestructuras básicas (alojamiento, transporte, irrigación, energía, etc.) y los bienes de los productores necesarios para mantener los medios de vida.

Capital financiero: ahorros, salarios, remesas o transferencias gubernamentales como pensiones.

Tanto en las ciudades como en las zonas rurales, saber manejar el riesgo en circunstancias normales representa una parte importante de lo que significa ser pobre. Las familias son expertas en el arte de diversificar su dependencia: en las áreas rurales, envían a sus adultos jóvenes a trabajar a la ciudad, siembran múltiples cultivos en diferentes zonas, venden y compran ganado para normalizar sus ingresos, o recolectan o venden productos silvestres. En las ciudades, se ganan la vida en la economía informal, trabajando como vendedores ambulantes, en la limpieza, en la construcción o reciclando basura.

Si estas estrategias fallan, recurren a medidas más drásticas que de hecho hipotecan su futuro, como sacar a los hijos de la escuela, comer menos comidas o vender sus bienes vitales, incluso cuando esto reduce su capacidad futura de obtener ingresos. Esto tiene lugar con regularidad en «tiempos de paz» pero es más generalizado cuando un impacto sacude a toda la comunidad, y las familias encuentran más difícil pedir prestado o ayudarse unas a otras a superar las vicisitudes, y a su vez las autoridades locales se ven superadas ante la demanda de ayuda. En un momento dado, la vulnerabilidad puede llevar a una espiral descendente de hambre, debilidad, ventas que peligran, miseria e incluso muerte.

Aunque la vulnerabilidad es conceptualmente similar a la pobreza, presta más atención a las relaciones. Proporciona una radiografía del poder, de las conexiones y de la exclusión que tienen lugar en la sociedad. Cuando los desastres sobrevienen, es cuando vemos quiénes son nuestros amigos: los lazos sociales y las relaciones con otras familias y con los jefes hacen que incluso las unidades familiares más pobres sean menos vulnerables que, por ejemplo, familias de emigrantes más ricos que no tienen lazos en la comunidad ni influencias. Las poblaciones más vulnerables son los grupos marginados que constituyen los «pobres crónicos»: minorías étnicas, mujeres cabeza de familia, las personas de edad avanzada y los enfermos o discapacitados.

SEGURIDAD HUMANA

Lo contrario de la vulnerabilidad es la seguridad. En términos generales, las personas y comunidades ricas y poderosas llevan vidas más seguras. Como nos explica un residente de Ha Tinh, en Vietnam,

«los ricos pueden recuperar las pérdidas en un año, pero los pobres, que no tienen dinero, nunca se recuperarán».⁷ Corregir esa disparidad es una cuestión fundamental para hacer frente a la pobreza y la desigualdad.

Para reducir la amenaza de impactos, los individuos y los Gobiernos deben intentar mejorar la seguridad de la población: no a través de la versión militarizada de la seguridad que ha dominado el debate público en los últimos años, sino a través de una versión más humana, que parta de los conceptos de la inseguridad y la ansiedad de vivir en la pobreza. Garantizar la seguridad de este modo refuerza la capacidad de la población pobre para soportar los impactos y aumenta sus posibilidades de emerger de la pobreza y no volver a caer en ella.

La perspectiva de la seguridad humana, que lanzó por primera vez la ONU en su *Informe de desarrollo humano* de 1994,⁸ une la respuesta de emergencia y de desarrollo en un marco único, basado en tres proposiciones:

- Las personas vulnerables a los impactos son agentes de su propio destino, con una serie de derechos que necesitan verse cumplidos.
- Los Gobiernos y organismos internacionales están obligados a abordar todos los riesgos y vulnerabilidades que afectan a las personas que viven en la pobreza.
- La estabilidad social, política y económica, generalmente ignorada o minimizada en los debates sobre la lucha contra la pobreza, sobre igualdad y sobre crecimiento, es fundamental para reducir el riesgo.

Como el «desarrollo sostenible», muchos Gobiernos han devaluado la idea de la seguridad humana con mucha palabrería sobre el concepto pero ignorando sus implicaciones profundas. La perspectiva desafía a los Gobiernos y a los organismos internacionales a construir desde las bases, apoyando y complementando los esfuerzos de los propios ciudadanos para reducir su vulnerabilidad y protegerlos de los riesgos, al tiempo que les ofrece protección de acuerdo a las leyes de derechos humanos y leyes humanitarias internacionales.

La población vulnerable es cualquier cosa menos pasiva y está constantemente buscando maneras de prepararse para abordar los riesgos diarios que les rodean, entre otros formando organizaciones firmes que puedan gestionar el riesgo directamente y presionar para que se pongan en marcha políticas públicas que reduzcan el riesgo. Los Gobiernos pueden respaldar dicho fortalecimiento, de modo significativo, por medio de un acceso a la sanidad, a la educación, a medios de vida y a información, para que más mujeres y hombres pobres tengan las aptitudes y el conocimiento necesarios para abordar los riesgos como ciudadanos activos. Este tema se explora con más detenimiento en el capítulo 2.

Los Gobiernos y los organismos internacionales también deben proteger a la población pobre y vulnerable garantizando sus derechos en épocas normales y en épocas de crisis, por ejemplo garantizando que no serán presa de la violencia, la privación o la coerción. Asimismo, deberían actuar para reducir la probabilidad de conmociones y para mitigar su impacto. La seguridad humana, por tanto, implica a los dos mismos elementos centrales de la lucha contra la pobreza: ciudadanos activos que se organizan para afianzar sus derechos y Estados eficaces que trabajan para satisfacer dichos derechos.

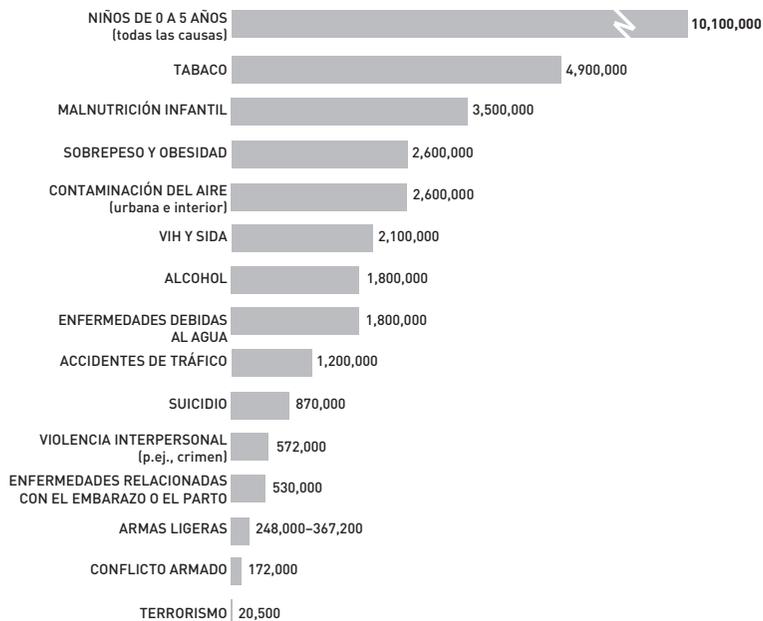
La vulnerabilidad concreta de los niños ilustra la importancia de la perspectiva de la seguridad humana. Tradicionalmente, los niños han sido en gran medida «invisibles», tratados como poco más que propiedad de sus padres o tutores. La idea de los derechos de los niños, por ejemplo, a no ser golpeados, sigue siendo polémica e incómoda para padres tanto del norte como del sur, pero la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño marcó un cambio radical, presionando para que mejorase la protección de los niños por parte del Estado, la provisión de servicios esenciales necesarios para el desarrollo de los niños y el reconocimiento por parte de Estados y del público de que los niños tienen derechos, incluido el derecho a ser consultados ante decisiones que afectarán a su futuro.⁹

La principal responsabilidad pública para abordar el riesgo se encuentra en el ámbito del Gobierno nacional, principal foco de atención de este capítulo. Sin embargo, los tsunamis, sequías y conflictos muestran poco respeto por las fronteras y muchas de las comunidades más vulnerables viven en países donde el Estado es extremada-

mente débil y puede ser más parte de la amenaza que de la solución. En esas situaciones, la comunidad internacional está obligada a actuar para salvar vidas, ya sea por medio de asistencia al desarrollo, ayuda de emergencia, diplomacia o fuerzas de paz internacionales, una función tratada con más profundidad en el capítulo 5. Como se evidencia en lo que atañe a la pobreza, para cuestiones como conflictos o cambio climático solo una acción simultánea a nivel internacional y nacional será suficiente.

Desafortunadamente, la seguridad no se contempla en la actualidad de este modo en la mayor parte de los debates internacionales. La Figura 4.2 muestra las principales causas de muerte, manifestación última de la inseguridad, en el mundo actual. Destaca claramente el abismo existente entre la agenda política como se establece en los países ricos, donde se describe el terrorismo como la mayor amenaza a la seguridad, y la realidad de las vidas de la población pobre, que se enfrenta a una mayor inseguridad cada día por parte de la amenaza, más mundana pero mucho más letal, que supone la enfermedad y la violencia «a nivel más básico».

FIGURA 4.2
**CAUSAS DE MUERTE PREMATURA
 EN TODO EL MUNDO, HACIA 2002¹⁰**



Nota: estas cifras son aproximadas y con frecuencia se ponen en duda, y en algunos casos podrían coincidir parcialmente (por ejemplo, algunas muertes podrían contarse dos veces en categorías como mortalidad infantil y enfermedades transportadas por el agua). Sin embargo, sirven para dar una idea de la escala relativa.

PROTECCIÓN SOCIAL

La afirmación de que conceder pensiones a los mayores ayuda a que los niños sigan escolarizados podría sorprender a más de uno. Sin embargo, en Sudáfrica y Brasil los cheques mensuales permitieron a las personas de edad avanzada cuidarse y cuidar de sus nietos, confirmando así dignidad en la edad avanzada y preparando a los ciudadanos del mañana para que jueguen un papel activo y productivo. En el caso de Sudáfrica, los abuelos se han convertido en una parte todavía más importante puesto que muchos padres han sucumbido ante el sida.

Las pensiones son un ejemplo más de lo que se conoce como «protección social». La protección social describe todas las iniciativas públicas y privadas que:

- Ofrecen ingresos o transferencias de consumo para las personas pobres.
- Protegen a la población vulnerables contra riesgos para sus medios de vida.
- Mejoran la posición social y los derechos de las personas marginadas.

Su objetivo general es reducir la vulnerabilidad económica y social de los grupos pobres y marginados.¹¹

Las políticas y los programas basados en este enfoque conllevan transferencias directas de recursos a la población pobre, reducción

del riesgo de desastres (por ejemplo, protección contra inundaciones y diversificación de cultivos) y abordar las causas estructurales de la vulnerabilidad y marginación de la población (por ejemplo, legislación sobre derechos de las minorías y campañas antidiscriminación).

Asumida como algo normal en muchos países desarrollados, donde los Estados de bienestar transfieren de forma rutinaria ingresos y asistencia a los más vulnerables (aunque los métodos de entrega siguen levantando polémica), la protección social está consiguiendo cada vez más apoyo en algunos de los países más pobres del mundo y desafiando muchas de las suposiciones de la industria de la asistencia. En 2005, el Gobierno etíope introdujo un «programa de red de seguridad productiva» para asistir a más de siete millones de sus ciudadanos pobres por medio de una combinación de programas públicos de empleo y concesiones económicas a personas de edad avanzada y a madres con niños en periodo de lactancia. En Brasil, el programa *Bolsa Família* ofrece asistencia financiera a unos 11 millones de familias pobres brasileñas, bajo la condición de que sus hijos asistan a la escuela y se vacunen.

En términos simples, la protección social consta de dos componentes. La asistencia social proporciona pensiones, becas de ayuda a la infancia y otros recursos a grupos vulnerables, mientras que los seguros sociales permiten a personas y hogares protegerse de determinados peligros creando fondos comunes con otras personas u hogares.

Sin embargo, la protección social va mucho más allá. Aborda sin rodeos un aspecto central de la pobreza, argumentando que el Estado, en particular, tiene la obligación de reducir la vulnerabilidad garantizando los derechos básicos establecidos en la Declaración universal de los derechos humanos. Tales derechos constituyen una parte fundamental de la ciudadanía. Abordada de este modo, la protección social se extiende a las cuestiones de servicios sociales e igualdad social, asuntos tratados en este libro, ofreciendo una educación digna, asistencia sanitaria, agua e higiene; redistribuyendo tierra a los agricultores vulnerables; garantizando los derechos de propiedad a las mujeres y a los ocupantes ilegales en las ciudades; combatiendo la violencia machista; o garantizando derechos labo-

rales para los trabajadores, tanto en la economía formal como en la informal.

En lugar de tratar a la población pobre como «beneficiarios», esta concepción de la protección social se centra en los derechos y en las voces de las propias personas pobres, formando un electorado y una demanda de acción estatal, y por tanto fomentando la combinación de ciudadanos activos y Estados eficaces, tan crucial para el desarrollo.

Cuando funciona bien, la protección social tiene un impacto extraordinario. En 2007, una combinación de asistencia infantil, pagos por discapacidad y pensiones alcanzaba a aproximadamente 13 millones de sudafricanos, de una población total de 48 millones. El gasto total en 2007 sumó un total de 9.000 millones de dólares, el 3,4 por ciento del PIB.¹² El programa fue el resultado de una combinación de apoyo político de alto nivel y una sociedad civil activa que continuamente presionaba al Gobierno para que avanzase.

Emergiendo de los oscuros tiempos del *apartheid*, la nueva constitución de Sudáfrica promete que «todo el mundo tiene derecho a un acceso a la seguridad social, incluyendo, si no pueden mantenerse a sí mismos y a aquellos que dependen de ellos, una asistencia social adecuada».¹³ Las evaluaciones muestran que las familias que reciben asistencia económica social tienen más probabilidades de enviar a sus niños pequeños a la escuela, ofrecerles una mejor nutrición y buscar un trabajo de forma más intensiva, extensiva y con más éxito que aquellos trabajadores de familias similares que no reciben asistencia económica social.¹⁴

Como parte de su legado soviético, Kirguizistán tiene sistemas formales de protección social que, en un principio, cubren a todos los ciudadanos. En la actualidad, el sistema de protección social de Kirguizistán consta de un fondo de seguro social desde el que se pagan las pensiones de las personas de edad avanzada y las pensiones de discapacidad; un fondo de seguro médico, que cubre los gastos de tratamiento médico para la población trabajadora, para los niños y para las personas de edad avanzada; y un sistema de asistencia social, que ofrece pequeñas cantidades de asistencia en efectivo sobre su capacidad económica para las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza. Aunque está lejos de ser perfecto, muestra que incluso un país muy pobre (en 2005 el PIB per cápita anual de Kir-

guizistán era de 319 dólares) puede administrar un sistema de protección social que ayuda a proteger a los más vulnerables. El análisis del Banco Mundial sugiere que, sin el sistema, el total de personas en extrema pobreza habría aumentado en un 24 por ciento, la brecha de la pobreza en un 42 por ciento y la gravedad de la pobreza en un 57 por ciento. Es más, esos niveles de protección social no representan un desgaste insostenible de los recursos públicos: en 2002, representaban un 3 por ciento del PIB.¹⁵ Tampoco la protección social se restringe solo al Estado. Una enorme cantidad de esta actividad tiene lugar «por debajo del radar» al nivel de la comunidad, a través de las redes de apoyo familiar o de organizaciones religiosas. ONG como la Asociación de Mujeres Autónomas de India (SEWA) organizan una serie de programas sobre salud, sobre beneficios de maternidad y otros seguros y créditos para miles de mujeres que se encuentran en la economía informal, ejemplificando cómo la protección social puede dirigirse a la lucha contra la desigualdad de género.¹⁶ ONG internacionales como Oxfam también están introduciendo cada vez más elementos de protección social dentro de sus programas.

El aumento en el interés que provoca la protección social surge de una mejora en la comprensión de la naturaleza de la pobreza y de la desigualdad y de los errores del pasado, especialmente los pobres resultados de las «redes de seguridad» introducidas para aliviar el impacto de los programas de ajuste estructural y otras conmociones en las décadas de los 80 y de los 90. Estas redes alcanzaban normalmente a tan sólo una parte de sus grupos destino y no se podían introducir lo suficientemente rápido para tratar con crisis inesperadas como la crisis financiera asiática de 1998.

Al mismo tiempo, se hizo cada vez más evidente que la ayuda de emergencia como ayuda alimentaria, diseñada para tratar con las carencias a corto plazo en el suministro alimentario, estaban empañando la naturaleza real del hambre crónica (esto es, casi permanente) y de la vulnerabilidad en muchos países. Entre 1994 y 2003, por ejemplo, una media de cinco millones de etíopes fueron declarados «en riesgo» y en necesidad de asistencia de emergencia todos los años y desde 1998 el número de beneficiarios de ayuda alimentaria en Etiopía ha fluctuado entre cinco y catorce millones. El hambre es la norma, no una «emergencia».

La Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO) estima que el hambre crónica yace en la raíz del 90 por ciento de la inseguridad alimentaria en todo el mundo, dejando sólo un 10 por ciento atribuible a conmociones o crisis humanitarias.¹⁷ Las muertes que se podrían evitar asociadas a la malnutrición en seis países del sur de África se estiman entre 100.000 y 200.000 al año, comparado con las aproximadamente 45.000 que murieron por el hambre que provocó la sequía de 2001-2002.¹⁸ La desnutrición crónica es otro problema mucho mayor que la desnutrición aguda y sin embargo se le presta menos atención.

Una comprensión madura de la naturaleza de la pobreza, con su creciente atención a cuestiones de derechos, dignidad y fortalecimiento, y el reconocimiento de que la desigualdad y la exclusión social no son solo dañinos en sí mismos sino que también impiden el progreso económico, ha tenido asimismo un destacado papel en este proceso. Líderes políticos progresistas en países como Sudáfrica y Brasil han visto lo populares que estas políticas pueden ser, abordando directamente la necesidad de que el Estado y otros agentes garanticen derechos humanos básicos y de que incluyan a grupos menos activos, como las personas de edad avanzada o discapacitadas, que normalmente son olvidadas en las políticas de desarrollo que se centran solamente en el crecimiento económico.

TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO

¿Qué necesita la población hambrienta? La respuesta que se antoja obvia es comida, pero con frecuencia las personas pobres prefieren dinero en efectivo porque les permite realizar sus propias decisiones sobre el mejor modo de mejorar su propia situación: en qué y cuándo invertir y consumir. También es más coherente con un enfoque de la protección social basado en los derechos. Cada vez más, las transferencias en efectivo están suplantando a las transferencias en especie, por ejemplo, el efectivo por trabajo está reemplazando los programas de alimentos por trabajo, y las subvenciones escolares están comenzando a desplazar a los programas de alimentación escolar.

Como respuesta a las predicciones de inseguridad alimentaria aguda en parte del sur de África en 2005-2006, Oxfam decidió poner

en práctica programas de transferencia de efectivo como alternativa a la ayuda alimentaria de emergencia en Malawi y Zambia, cubriendo un total de unos 20.000 hogares. Las evaluaciones posteriores mostraron que ninguno de los proyectos se encontró con problemas importantes de seguridad: se entregaba y se gastaba el efectivo de forma segura.

En los dos países, la gran mayoría de las transferencias en efectivo se gastaban en comida, especialmente en maíz. La población también realizó pequeños desembolsos, pero en ocasiones cruciales, en cuestiones que no eran alimentarias. En Malawi, el efectivo permitió a la población adquirir insumos subvencionados proporcionados a través de un programa de bonos de insumos de agricultura del Gobierno. En Zambia, donde los gastos en educación y en salud fueron importantes, los esfuerzos de las ONG complementaron el programa de protección social del Gobierno de Zambia, que daba al 10 por ciento más pobre de las comunidades en un distrito de la provincia del sur seis dólares por persona al mes, una red de seguridad mínima contra las peores formas de privación.¹⁹

En Vietnam, Oxfam fue un paso más allá, y dio unas cantidades totales de efectivo importantes a unos 500 hogares pobres en ocho aldeas necesitadas y supervisó cómo gastaban el dinero dichas familias. Los seis mejores usos fueron para acabar con deudas (por tanto liberando a los futuros ingresos del peso de pagos de deudas), comprar ganado, reparar y construir casas, pagar la matrícula escolar y libros, comprar semillas y fertilizantes para la agricultura y pagar la asistencia sanitaria. Estos resultados demuestran que, si tienen la posibilidad, las poblaciones pobres invierten en el futuro, y muestran lo variadas e impredecibles que son sus necesidades: una docena de personas de edad avanzada optó por gastar el dinero comprando ataúdes, asegurándose así que podían vivir el tiempo que les quedase sabiendo que tendrían un funeral digno.²⁰ Las transferencias en efectivo ponen en el asiento del conductor a la población pobre, que gasta los recursos en aquellas cosas que más le importan.

En muchos países se ha visto el éxito de las transferencias en efectivo, especialmente cuando se dieron como condición a que se vacunasen los niños o asistiesen a la escuela, como en los programas *Bolsa Familia* de Brasil y *Oportunidades* de México. Estos han reducido

la vulnerabilidad y han asimismo aumentado la asistencia escolar, mejorando la seguridad a largo plazo para la siguiente generación.

Los países pioneros como Sudáfrica o Kirguistán muestran que la protección social puede ofrecerse por tan sólo un tres por ciento del PIB. No se trata de poco dinero pero en su mayoría se recupera al evitar los gastos de emergencia cuando las cosas empiezan a ir mal. En 2005, la Comisión de África del Gobierno británico llegó a la conclusión de que los costes de la protección social preventivos eran menores que los costes de responder a una crisis y argumentaba que, por unos 5.000 o 6.000 millones anuales, «cinco millones de los niños más vulnerables y otros 40 millones de hogares crónicamente pobres que cuidaban de huérfanos y de otros niños vulnerables recibirían asistencia a través de programas comunitarios y concesión de efectivo, quizás bajo la condición de asistencia escolar y a clínicas de salud. Los ciclos entrelazados de pobreza y exclusión que atrapan a millones se interrumpirían, evitando la transferencia de pobreza de padres a hijos y mitigando los impactos de gran alcance del sida y de los conflictos».²¹

Sin embargo, muchos suelen utilizar el coste como una objeción, en particular el Fondo Monetario Internacional en su función de defensor de la prudencia financiera. En 2004, el Gobierno de Lesotho introdujo una pensión no contributiva para los mayores de 70 años (en contra de los consejos de los donantes de ayuda que decían que era económicamente insostenible), convirtiéndose en el cuarto país en el sur de África en hacerlo, después de Sudáfrica, Namibia y Botsuana. Una cantidad adicional de 5.500 millones de dólares en asistencia, como recomienda la Comisión de África, costaría menos de cinco dólares por persona en los países donantes y se igualaría al gasto de tan sólo tres semanas realizado por el Gobierno estadounidense en la guerra de Irak.²²

La protección social tiene el potencial de transformar la vida de las personas pobres de todo el mundo, norte y sur, y está evolucionando rápidamente. Para los donantes de ayuda y las ONG, aborda la división en su ideología entre las «emergencias» y el «desarrollo». Oxfam, como la mayoría de las otras organizaciones de ayuda, trata de forma separada los desastres repentinos (donde se especializa en suministrar alimentos y cobijo y conseguir agua y hacer que fun-

cionen las medidas sanitarias) y las cuestiones de desarrollo a largo plazo. Las dos partes de la organización tienen diferente personal, presupuestos y mentalidades: la actitud positiva de los ingenieros para salvar vidas en situaciones de emergencia, que contrasta con un enfoque más a largo plazo sobre los derechos, procesos y políticas entre los tipos de desarrollo.

Sin embargo, reconocer que la vulnerabilidad es crónica y que, por ejemplo, las «emergencias» de comida en una serie de países de África están pasando a ser la norma en vez de la excepción, implica que hay que volver a plantearse esta división. La protección social ofrece un modo de pasar de una respuesta de emergencia que es inevitablemente caótica a una protección a largo plazo basada en los derechos de las personas pobres.

Si ya están establecidos los sistemas de protección social antes de que tenga lugar una emergencia, también proporcionan un canal de entrega listo, por ejemplo permitiendo utilizar el dinero de las pensiones o de asistencia infantil para que las familias superen la emergencia. Esto puede ser un gran beneficio cuando los retrasos en la creación de sistemas de pago pueden costar vidas. Sin embargo, difuminar las fronteras entre la ayuda humanitaria y el desarrollo a largo plazo también conlleva el riesgo de politizar el trabajo humanitario según los Gobiernos, que en ocasiones parecen más dispuestos a tolerar a los intrusos que proporcionan asistencia alimentaria para los hambrientos que a los que apoyan a organizaciones de personas pobres que exigen tierra para poder reducir su vulnerabilidad a largo plazo.

Es mucho más sencillo defender el trabajo de ayuda humanitaria y desarrollo a largo plazo que realmente hacerlo, pero la famosa ONG de Bangladesh BRAC, Bangladesh Rural Advancement Committee (Comité de Progreso Rural de Bangladesh), nos ha mostrado el modo de hacerlo. Su programa Generación de Ingresos para el Desarrollo de Grupos Vulnerables (IGVGD, por sus siglas en inglés) crea la capacidad productiva de hogares crónicamente pobres y ofrece al mismo tiempo una base de protección. A través de la colaboración con el Programa Mundial de Alimentos y con el Gobierno local, las familias reciben una ración de trigo mensual durante dos años, además de formación y provisión de crédito por BRAC. El microcrédito

dito ha ayudado a establecer actividades de generación de ingresos, como cría de aves, ganado y fábricas de gusanos de seda. IGVDG tiene como objetivo en particular a las cabeza de familia viudas o abandonadas, los hogares que poseen menos de 0,5 acres de terreno y a los que ganan menos de 300 takas (2,80 euros) al mes.

Los receptores normales de protección social, como Brasil y Sudáfrica, están mostrando en la actualidad cada vez más interés por pasar de intervenciones dirigidas como las pensiones y ayudas económicas de asistencia infantil a establecer una «garantía de ingresos básicos» nacional para todos sus ciudadanos, una idea que se ha debatido durante mucho tiempo como medio de abordar la pobreza en los países en desarrollo pero que nunca se ha aplicado.

CUADRO 4.1

LA GARANTÍA DE INGRESOS BÁSICOS: ¿SERÁ LA PRÓXIMA GRAN IDEA?

Un porcentaje demasiado grande de nuestra población vive en una pobreza penosa, humillante y deshumanizadora. Estamos sentados sobre un polvorín. [...] Deberíamos plantearnos como nación si la concesión de unos ingresos básicos no sería un modo viable de avanzar. No deberíamos sentirnos atemorizados por aseverar sentencias elevadas. No podemos hablar con ligereza, con los estómagos llenos, sobre manuales para los que a menudo tienen que acostarse con el estómago vacío. Es cínico en extremo hablar sobre manuales cuando algunas personas se pueden hacer muy ricas con echar una firma.

ARZOBISPO DESMOND TUTU, DISCURSO SOBRE NELSON MANDELA, JOHANESBURGO, NOVIEMBRE DE 2004

A medida que han ido apareciendo numerosos programas de protección social, ha crecido el interés por una idea de lo más simple. ¿Por qué no garantizar a todos los miembros de la sociedad unos ingresos básicos? Normalmente los defensores argumentan que esto debería relacionarse con los umbrales de la pobreza nacionales, por ejemplo establecidos en un 20 por ciento del PIB per cápita, y hacerlo universal, para que todos los ciudadanos puedan recibirlo. Un impuesto sobre los ingresos financiaría el programa, para que las personas más

DE LA POBREZA AL PODER

ricas contribuyesen más, ayudando potencialmente a reducir la desigualdad.

En Brasil, el presidente Luíz Inácio Lula da Silva se convirtió en 2004 en el primer presidente en firmar una ley que establecía una garantía de ingresos universal.²³ Posteriormente el parlamento brasileño aprobó una Renta básica del ciudadano, para que se fuese implementando de forma gradual, empezando por las familias más pobres. El programa *Bolsa Família* es el primer paso hacia el beneficio universal, aunque todavía no está claro cuándo y cómo se aplicará por completo el programa.

En Sudáfrica, la Coalición para el Subsidio de una Renta Básica está intentando impulsar una concesión económica universal de entre 15 y 20 dólares al mes, lo que costaría alrededor de un tres por ciento del PIB y se distribuiría por medio de chips inteligentes en las tarjetas de identificación que se podrían utilizar en los cajeros automáticos o en los bancos. Sin embargo, el Gobierno todavía no ha aprobado la idea.

Además de estos programas nacionales universales, es posible implementar uno global, pero tendría que diseñarse en líneas diferentes. Dado que una garantía universal de ingresos básicos a nivel mundial, aunque se establezca sólo con la idea de hacer que todo el mundo supere el umbral de pobreza absoluta de un dólar diario, costaría unos 300.000 millones de dólares anuales, varias veces el presupuesto de ayuda global,²⁴ tendría que ser un programa dirigido y podría basarse en unos países en concreto, o grupos o regiones dentro de los países.

Una posibilidad sería diseñar un programa en la línea de la Iniciativa por Vía Rápida de educación mundial, en la que los países donantes acordaron financiar todo plan creíble que les presente cualquier país en desarrollo. Como alternativa, un acuerdo existente, el Convenio sobre ayuda alimentaria, podría transformarse en una forma de red de seguridad global que aseguraría una financiación predecible para programas de asistencia social nacionales dirigidos a aliviar la pobreza crónica y la vulnerabilidad.

Fuente: *International Journal of Basic Income Research*, www.bepress.com/bis

El crecimiento en protección social también ha suscitado los viejos debates sobre el universalismo frente a los objetivos marcados. ¿Es más eficaz o más justo destinar beneficios a unos grupos identificados de comunidades o individuos vulnerables o es mejor ofrecer beneficios universales, como se solía hacer en los países desarrollados en la década de los 60 y 70?

Es muy difícil determinar objetivos de la ayuda, especialmente para maquinarias estatales debilitadas y faltas de capital, ya que los recursos normalmente están «secuestrados» por los miembros más poderosos de una comunidad. En India, datos procedentes de 5.000 familias de 12 aldeas pusieron de manifiesto que, aunque los programas de alimentos subvencionados se centraban en apariencia en los pobres, los beneficiarios eran en su gran mayoría las familias de ingresos medios; la situación en lo que atañe a las pensiones era incluso peor.²⁵ Un estudio más extenso del Banco Mundial de 111 proyectos de protección social reveló que fijar determinados objetivos de la ayuda funcionaba en tres de cada cuatro casos, pero en el cuarto caso la población pobre se beneficiaba menos proporcionalmente.²⁶ En general parece que establecer objetivos en categorías de poblaciones fácilmente identificables (personas en edad avanzada, mujeres embarazadas, niños) tiene más éxito que ponderar la población para determinar quién es pobre.

Aunque resulta más caro, dar beneficios de manera universal conlleva otras ventajas: ayudar a construir un consenso político y social alrededor del beneficio (ya que todo el mundo gana), evitar el estigma que comporta comprobar los medios de vida, y mejorar la cohesión al establecer claramente la protección social como un derecho universal, no una forma de caridad para los necesitados. En Malawi, los agricultores rechazaron las ayudas a insumos de granjas subvencionadas basándose en que eran todos pobres y eso podría servir para enfrentarlos.

La protección social ejemplifica la perspectiva de la seguridad humana, ofreciendo un modo práctico y eficaz de reducir la vulnerabilidad crónica, de abordar la pobreza y la desigualdad, colma el vacío entre las «emergencias» y el «desarrollo» y nutre la relación de derechos y responsabilidades entre ciudadanos y Estados, núcleo central del éxito del desarrollo.

ESTUDIO DE CASO DE CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO CAMPAÑA EN INDIA PARA UNA GARANTÍA NACIONAL DE EMPLEO RURAL

Por primera vez en la historia, se está garantizando un trabajo a los ciudadanos de la India rural. En un plazo de 15 días desde que se realiza una solicitud, el Gobierno está legalmente obligado a proporcionar 100 días de trabajo no especializado por año en programas de obras públicas. Activistas, políticos y académicos han elogiado la Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural (NREGA, por sus siglas en inglés), aprobada en agosto de 2005, como un factor vital para mejorar la vida de los trabajadores rurales.

La Ley nació de las tensiones rurales y de la sequía en el Estado de Rajasthan, donde las redes de la sociedad civil censuraron el hecho de que la distribución de alimentos y los programas de empleo del Gobierno no consiguieran evitar la hambruna. Los activistas enviaron una solicitud a la Corte Suprema en 2001 sobre el «Derecho a los Alimentos» que recibió directivas provisionales favorables. Animados, elaboraron un proyecto de la Ley de garantía de empleo para el Estado de Rajasthan en 2003, aunque este no se implementó.

Sin embargo, el éxito de los activistas en conseguir que la sociedad civil apoyara su campaña fue reflejo del auge del enfoque de derechos en India y favoreció la implementación de un sistema basado en las necesidades en lugar de los programas de empleo de beneficiarios pasivos que se habían aplicado hasta el momento.

Desde 2001, los líderes del Partido del Congreso, incluyendo a la presidenta del partido Sonia Gandhi, plantearon la cuestión ante el partido nacional. El Partido del Congreso había estado en la oposición a nivel nacional desde 1996, pero ocupaba el poder en Rajasthan. En 2003, el partido sufrió una pérdida desmoralizadora en las elecciones de Rajasthan y en otros Estados, lo que llevó a la mayoría a creer que no tendría ninguna posibilidad en las elecciones nacionales de 2004.

Por suerte para los activistas de NREGA, la derrota política inminente debilitó la resistencia de los conservadores en el liderazgo del Congreso ante una garantía de empleo en potencia

muy costosa y dio ímpetu a los que argumentaban que el Partido del Congreso necesitaba un programa político positivo y fuerte para reactivar su buena fortuna. Estos factores llevaron a que se incluyese una garantía de empleo en el programa político del Congreso de 2004.

Aunque la inclusión de esta propuesta en el programa no influyera en la victoria sorpresa de la alianza del Partido del Congreso en las elecciones generales de 2004 y en la formación de un Gobierno de mayoría con el apoyo de dos partidos de izquierdas que habían logrado un éxito sin precedentes, aquello marcó un punto de inflexión. El éxito electoral reforzó los argumentos políticos de quienes abogaban por una acción más decidida. Sorprendido por su propia victoria, el liderazgo del partido necesitaba rápidamente pergeñar de cualquier manera un programa político. La política de garantía de empleo no sólo estaba lista para salir adelante, sino que la presencia de los partidos de izquierda haría difícil en todo caso eliminarla del programa.

Un Consejo asesor nacional recién formado, presidido por Sonia Gandhi y que incluía a figuras influyentes estrechamente asociadas con NREGA, como el catedrático y activista Jean Drèza, la activista Aruna Roy y el líder de Congreso Jairam Armes, elaboraron un proyecto de ley basado en el proyecto de la sociedad civil de Rajasthan.

Para cuando la Ley nacional de garantía de empleo rural fue presentada ante el parlamento en diciembre de 2004, no obstante, el Ministerio de Finanzas había introducido una serie de cláusulas para limitar la responsabilidad financiera potencial del Gobierno, causando la ira de los activistas y líderes de izquierdas.

Una campaña muy enérgica –que incluyó una marcha de 50 días por los distritos más pobres del país– difundió la concienciación del concepto del derecho al empleo. Las sentadas, los contactos directos con políticos y las audiencias públicas que celebraron contaron con una gran cobertura en los medios de comunicación, lo que aumentó entre los políticos que respaldaron abiertamente las restricciones del Ministerio de Economía el riesgo de ser tildados de contrarios a los pobres.

Antes de que la ley se volviese a presentar al Parlamento, Sonia Gandhi intervino para eliminar dos de las demandas del Ministerio de Economía: que la garantía de empleo pudiese terminarse por decreto administrativo y que el empleo se restringiese a aquellos que tenían la tarjeta que acreditaba que estaban por debajo del umbral de la pobreza. También tuvo éxito a la hora de garantizar que el programa se implementaría principalmente por medio de *panchayats* (gobiernos de aldea elegidos) y no por burocracias nacionales, opción preferida por el Ministerio de Desarrollo Rural.

En el último momento se introdujo una «cláusula sobre corrupción» que permitía suspender el programa si se detectaba corrupción. Los activistas temían que esto crease un incentivo para no denunciar la corrupción. Asimismo, a pesar de los intentos de los activistas por garantizar salarios estatales mínimos de acuerdo con el programa, una enmienda permitió unos índices de salario de 60 rupias por día (menos de un euro), por debajo del salario mínimo nacional de 66 rupias, pero todavía por encima de algunos mínimos estatales.

Aprobado de forma unánime, el resultado final fue un texto de compromiso, aunque conservó un gran potencial gracias a la eficaz combinación que la sociedad civil hizo con una campaña pública y una firme presión política.

Fuentes: MacAuslan, I. (2007). India's National Rural Employment Guarantee Act: A Case Study for How Change Happens, documento para Oxfam International; www.righttofoodindia.org; www.nrega.nic.in; Dey, N.; Drèze, J. y Khera, R. (2006). *Employment Guarantee Act: A Primer*. Nueva Delhi: National Book Trust; Gonsalves, C.; Kumar, P.R. y Srivastava, A.R. (eds) (2005). *Right to Food*. Nueva Delhi: Human Rights Law Network.

FINANZAS Y VULNERABILIDAD

Ahorrar para días malos y pedir prestado cuando llegan los tiempos difíciles siempre han sido estrategias utilizadas por las personas que viven en la pobreza para reducir su vulnerabilidad ante los impactos. En los últimos años, la incapacidad de los sistemas financieros de satisfacer las necesidades de las comunidades en muchos países ha llevado a la creación de un nuevo fenómeno, la microfinanciación, que fue impulsado por primera vez por organizaciones de la sociedad civil y por «empresarios sociales», y que adoptan cada vez más las instituciones financieras dominantes y el Estado.

El acceso al crédito es una cuestión de importancia vital para cualquier negocio, por pequeño que sea, al tiempo que poder ahorrar y pedir prestado permite a la población pobre suavizar los picos repentinos y las depresiones en sus ingresos y gastos que pueden infligir penurias a corto plazo sobre una familia, como la pérdida de empleo, enfermedad, funerales o bodas. Sin embargo, los mercados financieros convencionales excluyen de forma sistemática a muchas personas pobres. Los bancos casi nunca tienen sucursales en los lugares en los que viven las personas pobres, exigen garantías subsidiarias o depósitos onerosos y no se encargan de préstamos pequeños. Las discriminaciones por género o etnia también juegan su parte. Esta exclusión financiera se vio exacerbada por los programas de ajuste estructural de los años 80 y 90, que cerraron o privatizaron bancos que estaban nacionalizados, incluyendo los llamados «ban-

cos de desarrollo» que habían ofrecido préstamos subvencionados a agricultores y a otros trabajadores.

Las necesidades de la población pobre suelen ser diminutas en términos financieros, pero críticas para su bienestar. Un limpiabotas que no puede permitirse comprar sus cepillos se verá obligado a alquilarlos a unos precios desorbitados. Lo mismo pasa con el conductor de cochecillos de dos ruedas que no tiene el suyo propio o con las costureras sin máquina de coser. Una familia sin un lugar seguro para sus ahorros podría almacenar su riqueza en inversiones mucho más arriesgadas, como es el ganado.

Desde comienzos de los años 70, una serie de organizaciones de microfinanciación sin ánimo de lucro han pasado a ocupar este vacío, encabezadas por el banco más famoso, el Banco Grameen de Bangladesh, cuyo fundador Muhammad Yunus recibió el Premio Nobel de la paz en 2006. El crecimiento de las instituciones de microcrédito ha sido espectacular, con un número total de prestatarios que ascendió de 13,5 millones en 1997 a 113,3 millones en 2004, de los cuales dos tercios eran personas que vivían con menos de un dólar al día. La gran mayoría de estas personas están en Asia, donde más de un tercio de las familias pobres tiene acceso a los microfinanciación.²⁷

Aunque la microfinanciación generalmente se identifica con los microcréditos (pequeños préstamos), en muchos casos la disponibilidad de productos de ahorro bien diseñados, seguros y accesibles para las personas pobres es tan importante, sino más, en la reducción de la pobreza. Las personas más pobres suelen estar poco dispuestas a arriesgarse a un préstamo de microcrédito, pero sí quieren ahorrar pequeñas cantidades para reducir la vulnerabilidad futura. Los grupos de ahorro de unos 20 individuos ofrecen un sistema eficaz: prestan a los miembros del grupo y revierten los intereses en el fondo del grupo y en las cuentas de ahorro de cada miembro. Un programa de ahorros y de préstamos rotativo de este tipo puede hacer que sus miembros ganen un 20-40 por ciento anual sobre sus ahorros, así como proporcionarles los beneficios de un programa de microcrédito a los que piden préstamos.²⁸

Otros proveedores están desarrollando «micro-seguros» en la línea del microcrédito, cobrando desde tan solo 50 centavos por ase-

gurar cualquier cosa, desde una televisión a los costes de un entierro. En India, el principal programa de seguridad social contribuyente completo para los trabajadores de la economía informal es el Programa de seguridad social integrada establecido por la Asociación de Mujeres Autónomas (SEWA) (véase el capítulo 3, página 188). El programa de SEWA asegura a más de 100.000 trabajadoras y cubre el seguro médico (incluyendo la maternidad), el seguro de vida y el seguro de bienes.²⁹

Los proveedores de micro-seguros con frecuencia se abstienen de solicitar la documentación tradicional y venden seguros de vida a personas que no saben la fecha de su nacimiento. Al igual que con el microcrédito, el micro-seguro se está generalizando cada vez más y atrae a grandes entidades como la multinacional aseguradora AIG. Los mercados de seguros están saturados en muchos países ricos y las perspectivas de crecimiento son limitadas, así que las aseguradoras están buscando un crecimiento a largo plazo en mercados emergentes.

Más de cuatro de cada cinco clientes de microcrédito son mujeres, normalmente mujeres que son la cabeza de familia de su hogar, o mujeres de edad avanzada, y normalmente se agrupan en grupos de tres a seis, que garantizan de forma colectiva los préstamos. Con los préstamos, el resultado ha sido unos índices de devolución de los pagos realmente elevados: Grameen afirma que más del 98 por ciento de sus préstamos han sido pagados, haciendo de la microfinanciación un programa que se autosostiene y que es rentable. Aunque típicamente los préstamos son de unos 100 dólares, algunos son mucho más pequeños: los préstamos sin intereses del Banco Grameen para los mendigos urbanos son de un promedio de nueve dólares e incluyen líneas de crédito con tiendas locales que permiten que se compren objetos para su reventa, permitiendo a los mendigos convertirse en vendedores ambulantes.

El creciente interés comercial en estos mercados de base³⁰ ha visto la entrada de una serie de grandes bancos comerciales, con frecuencia en asociación con organizaciones de microfinanciación existentes, y esto ha aumentado significativamente los números de mujeres pobres con acceso al crédito y a los ahorros. El primer banco de microfinanciación multinacional privado es Procredit, fundado

en 1996 y respaldado por la inversión de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), brazo comercial del Banco Mundial.³¹ Procredit ha establecido bancos en 22 países y ha absorbido instituciones en otros cuatro. En 2008 tenía 17.000 empleados, 4.100 millones de euros en acciones y un grado de inversión que permite conseguir dinero en el mercado de bonos alemán.

Bancos comerciales bien establecidos, como Citigroup y Standard Chartered, también están entrando a participar, al igual que bancos nacionales como el Banco Rakyat Indonesia (BRI) de Indonesia. En la década de los 70, el tan emulado BRI se transformó a sí mismo y pasó de ser un banco estatal en decadencia a convertirse en una institución de microfinanciación, llegando a ser uno de los bancos más rentables del país, con 32 millones de depositantes y tres millones de prestatarios. Un 70 por ciento del banco todavía es estatal, muestra de lo que las medidas estatales eficaces pueden conseguir a la hora de reducir la vulnerabilidad.

Dado que todavía tres mil millones de personas en todo el mundo no tienen acceso a servicios financieros, queda mucho espacio para la expansión. En América Latina, la entrada de los bancos comerciales parece haber liberado a las ONG de la microfinanciación para que vayan en busca de personas todavía más pobres, y el promedio de tamaño de crédito ha descendido.³² Entre las nuevas tendencias en la microfinanciación se incluye explorar los enlaces con las remesas enviadas a casa por los emigrantes y utilizar nuevas tecnologías como los cajeros automáticos y los teléfonos móviles. En 2007, en lo que se describió como una novedad mundial, el mayor operador de móviles de Kenia comenzó a permitir a sus suscriptores que enviaran efectivo a otros usuarios de teléfono por medio de un mensaje SMS, obviando la necesidad de una cuenta bancaria y ofreciendo potencialmente a todo un nuevo grupo de clientes el acceso a proveedores de microfinanciación.³³

Aunque Kofi Annan llamó al microcrédito «una de las historias de éxito de la última década» y la concesión del premio Nobel de la paz a Muhammad Yunus impulsó la campaña publicitaria todavía más, está lejos de ser la panacea para reducir la pobreza. Los préstamos normalmente se dirigen a las personas moderadamente pobres, dejando a un lado a los individuos y comunidades más necesitadas,

que siguen dependiendo de la protección social del Estado en forma de pensiones o de programas de trabajo, por ejemplo.³⁴ Asimismo, la mayoría de los préstamos para empresas terminan creando más vendedores en un sector informal que ya está atestado, con pocas posibilidades de un progreso a largo plazo y no abordan los problemas estructurales subyacentes del subdesarrollo.³⁵

En el este de África, la microfinanciación comercial que presta a un 2-3 por ciento al mes todavía deja a las personas con grandes deudas y arriesga a que los bancos de microfinanciación se convierten en poco más que en usureros más amables y más suaves. El otro lado de la moneda de los porcentajes elevados de repago es que, por muy pesada que sea la carga de los pagos, las mujeres suelen tener demasiado miedo al reproche social si no pagan (ya que los préstamos suelen garantizarse de forma colectiva). En otros casos, los hombres han forzado a sus esposas a solicitar préstamos y después se han quedado ellos con todo el dinero, mostrando que simplemente prestar dinero a las mujeres no es suficiente a menos que se aborden las relaciones de género desiguales en los hogares.

A pesar de estas salvedades, el aumento de la microfinanciación demuestra que los ciudadanos activos pueden mejorar la seguridad humana, incluyendo organizaciones de base y empresas sociales que buscan combinar objetivos sociales con un modelo empresarial sostenible. Al resolver algunos de los problemas causados por la exclusión económica, la rápida expansión y diversificación de la microfinanciación ha permitido que millones de personas pobres reduzcan su vulnerabilidad y salgan de la pobreza.

HAMBRE Y HAMBRUNA

El mundo de la abundancia conoce el hambre. En todo el mundo, las mejoras en las cosechas han ido por delante del crecimiento de la población, lo cual implica que hay suficiente comida.³⁶ En principio, no hay ninguna razón por la que un niño o un adulto tengan que pasar hambre. De hecho, en el mundo aumenta el número de personas con obesidad, que actualmente ya es de 400 millones, dos tercios de los cuales viven en países de ingresos medios o bajos.³⁷ Los niveles de obesidad en México, Egipto y Sudáfrica están a la par de los de EEUU, trayendo consigo unos índices por las nubes de diabetes y otras «enfermedades de la abundancia».

Aun así, una de cada ocho personas en el mundo se va a la cama con el estómago vacío, siendo quizás ésta la prueba más cruda de la profunda desigualdad e injusticia que azota a la economía global, tanto dentro de los países como entre ellos. Durante los últimos 15 años, a medida que la economía global ha prosperado, el número de personas hambrientas se ha estancado en unos 850 millones.³⁸ La cifra global cubre mejoras en Asia pero también un aumento del hambre en el resto del mundo, especialmente en el África subsahariana.

La hambruna, cuando el hambre desemboca en la ruptura social y en la inanición masiva, es menos común y menos devastadora de lo que fue en su momento. Asia y la Unión Soviética fueron el escenario de las peores hambrunas del siglo XX, que llevaron a unos 30 millones de personas a morir en China en 1958 y unos nueve millo-

nes de muertos en la Unión Soviética en 1921. En comparación, la peor hambruna de las últimas décadas, en Etiopía en 1984, reclamó la vida de alrededor de un millón de personas.³⁹

Sin embargo, el promedio de emergencias alimentarias (crisis que se detienen a poca distancia de la hambruna) por año en África se triplicó entre 1990-1992 y 2000-2002.⁴⁰ En 2005, el África subsahariana experimentó una nueva ola de crisis alimentarias.⁴¹ Una se desplegó silenciosamente y sin piedad en el Sahel durante meses antes de que llegase a los titulares de las noticias de televisión; otra amenazó al sur de África; y a comienzos de 2006 una tercera surgió en el Cuerno de África, y afectó a 11 millones de personas.⁴² Muchas más personas están sufriendo hambre en medio de crisis menos publicitadas de África, como la de la República Democrática del Congo (RDC), donde el 71 por ciento de la población está desnutrida y en el norte de Uganda, donde el 48 por ciento de los niños son raquíticos debido a una desnutrición crónica.⁴³

CUADRO 4.2

HACER FRENTE AL HAMBRE

«Para entender la desaparición de [el pueblo de] Furawiya [en Darfur, Sudán], debemos regresar al último desastre humanitario que golpeó la zona, la sequía y la hambruna de 1984-1985. Cuando la hambruna estaba remitiendo, hablé con una mujer joven en Furawiya que se llamaba Amina. Madre viuda con tres hijos, cultivaba apenas un cesto de mijo en septiembre de 1984, cuando el tercer año sucesivo de sequía estaba devastando los cultivos. En lugar de comer su pobre suministro de comida, lo enterró en el patio, mezclando los granos con arena y gravilla para que sus hijos hambrientos no excavasen y se lo comiesen. Entonces comenzó su migración épica de ocho meses, muy común entre el pueblo rural de los zaghawa. Amina comenzó por recorrer los páramos abiertos de la meseta de Zaghawa para recolectar plantas silvestres, cuyos pequeños granos pueden machacarse y convertirse en harina. Junto con su madre (que era, como la mayoría de las mujeres rurales más mayores, una especialista en alimentos silvestres) pasó casi dos meses viviendo de plantas silvestres y de las

DE LA POBREZA AL PODER

bayas de un pequeño árbol, conocido localmente como *mukheit* y por los botánicos como *boscia senegaliensis*. El *mukheit* es tóxico y tiene que empaparse en agua durante tres días antes de poderse comer; aunque tiene un sabor amargo, contiene un tercio de las calorías del grano.

»Después de haber vivido únicamente de comida silvestre durante ocho semanas, y de haber almacenado suficientes provisiones para una semana de viaje, Amina dejó a su hija mayor a cargo de su madre y caminó hacia el sur. Encontró trabajo en granjas en zonas con más agua, recolectó madera para vender en las ciudades y vendió un par de sus cabras (por un exiguo beneficio, puesto que el mercado estaba atestado de personas rurales consternadas que vendían sus animales). Finalmente llegó a un campo de ayuda en junio, justo antes de que llegase la estación de lluvias y recolectó una serie de raciones. Con un par de kilos de sorgo a la espalda, Amina y sus otros dos hijos pronto dejaron el campo y caminaron hacia casa (les llevó una semana), desenterraron las semillas que Amina había enterrado el invierno anterior, las plantaron y las vieron crecer durante otros tres meses de hambre (viviendo una vez más de los alimentos silvestres y de la leche de los rebaños de camellos y cabras que los residentes de Furawiya habían traído del sur de Darfur). Finalmente cosechó su primer cultivo después de la hambruna, que estaba trillando el día que yo llegué.

»La historia de Amina es una historia extraordinaria de resistencia pura y capacidad de supervivencia que me hizo comprender lo marginales que somos los agentes foráneos de ayuda para la supervivencia de los habitantes ordinarios de Darfur. Ofrecemos poca ayuda y mucha menos comprensión. Un refugiado zaghawa en Chad en la actualidad, mirando más allá de la frontera al pequeño pueblo de Tine, con su graciosa mezquita, no ve un desierto sino una tierra en la que puede sobrevivir, si le dan la oportunidad».

De: Alex de Waal, Tragedy in Darfur, On understanding and ending the horror,
<http://bostonreview.net/BR29.5/dewaal.html>

La desnutrición paraliza a los individuos y a la sociedad. En su nivel más extremo mata, siendo los niños pequeños y los bebés los primeros en sucumbir. De forma más común, debilita a la población, les arranca la energía que necesitan para trabajar y les hace más propensos a las enfermedades. La desnutrición grave en los niños aumenta la posibilidad de futuras enfermedades y de fallecimiento, reduce el rendimiento escolar, causa daños cerebrales a largo plazo y reduce el potencial y los ingresos futuros. La ONU calcula que la pérdida de productividad debido a la desnutrición cuesta al mundo en desarrollo entre el cinco por ciento y el 10 por ciento de su PIB cada año.⁴⁴

Hacia mediados de la década actual, se produjo un cambio fundamental en el sistema alimentario mundial. Después de 25 años de un descenso constante, el precio de los principales cultivos alimentarios mundiales –arroz, trigo y maíz– se disparó. El detonante fue una combinación de factores a largo plazo, especialmente el aumento en el uso de los cereales para alimentar a una demanda creciente de carne de China y de otros países en desarrollo y la decisión de EE UU y de otros países ricos de desviar el maíz y otra producción para elaborar biocombustible (véase el capítulo 3, página 150). El auge del etanol en EE UU representó más de la mitad del descenso neto en el mundo de reservas de cereal en 2007.⁴⁵

El aumento de los precios afectó con más dureza a los países pobres y, dentro de esos países, a la población pobre, que tiende a gastar un porcentaje más elevado de sus ingresos en comida. Asimismo, claro está, beneficia a los agricultores, dependiendo del porcentaje de precios elevados que les alcance a través de la cadena de valor.

El momento de inversión de los precios fue particularmente duro, puesto que una combinación de ajustes estructurales, de crecimiento de la población y de liberalización del mercado ha hecho pasar a los países más pobres de una situación de excedente alimentario en la década de los 70 a una gran dependencia de las importaciones de alimentos.⁴⁶ En 2005, Sierra Leona y Haití gastaban el 80 y el 63 por ciento, respectivamente, de sus ingresos de exportaciones en importaciones de alimentos.⁴⁷ Es probable, por tanto, que los elevados precios lleven a un aumento de los préstamos, que puede desembocar en una crisis de deuda o en un aumento del hambre. Los precios de los alimentos ya fueron acusados de ser los causantes de crisis en

los países del Sahel en 2005, y se han desatado peleas por alimentos en México, Marruecos, Uzbekistán, Yemen, Guinea, Mauritania y Senegal.⁴⁸

En el momento de la publicación de este libro, la tendencia parecía que iba a continuar. A no ser que se produzcan avances tecnológicos que no están previstos, los precios de los alimentos parece que permanecerán elevados, y aumentarán en gran medida la vulnerabilidad de los países pobres y de las poblaciones pobres que los habitan.

CIUDADANOS Y ESTADOS

Para reducir el hambre, al igual que para mitigar el impacto de los desastres naturales, es necesaria la acción del Estado y que la población hambrienta se ayude a sí misma.⁴⁹ El Estado puede intervenir para mejorar los medios de vida y para evitar una crisis, puede poner en marcha los sistemas de alerta temprana para identificar señales como una subida vertiginosa de los precios de los alimentos y, si es necesario, puede ofrecer comida u otras formas de protección social. La población pobre es la que mejor situada está para anticipar problemas en la alimentación de sus hijos y para urgir a las autoridades a tomar cartas en el asunto.

El economista y premio Nobel indio, Amartya Sen escribió: «Nunca se ha dado hambruna en la historia de la humanidad en una democracia que funcionase».⁵⁰ Sen señaló que, desde que se logró la independencia en 1947, India no ha sufrido ni una sola hambruna, incluso en las épocas de muy malas cosechas. Cuando la producción de alimentos sufrió un duro revés durante la sequía de 1973 en Maharashtra, los políticos elegidos respondieron con programas de obras públicas para cinco millones de personas y evitaron una hambruna. Sen concluyó que «las hambrunas son, de hecho, tan fáciles de evitar, que es increíble que se permita que ocurran».

Las hambrunas podrían ser el fruto de la autocracia más que de las democracias pero, como reconoce Sen, la democracia presenta un triste registro en el modo en que aborda el hambre endémica y la desnutrición. Más de 6.000 niños indios mueren cada día a causa de la desnutrición o por falta de micronutrientes.⁵¹ Además de los

cambios políticos necesarios para estrechar la distancia entre gobernadores y gobernados, Sen establece una serie de propuestas para prevenir el hambre y la hambruna:

- Hay que centrar la atención en el poder económico y en la libertad de las personas y las familias de comprar suficientes alimentos, y no sólo en garantizar que el país dispone de suficientes reservas de alimentos. Los programas gubernamentales de creación de empleo temporal (como ha hecho India) son uno de los mejores modos de ayudar a la población a ganar suficiente para comprar comida.
- Una buena parte de la mortalidad asociada a las hambrunas es en realidad el resultado de enfermedades que estarían bajo control si hubiera sistemas de salud pública decentes.
- Una prensa libre y una oposición política activa constituyen el mejor sistema de alerta temprana.
- Dado que las hambrunas casi nunca afectan a más de un 10 por ciento de la población, los Gobiernos normalmente disponen de los recursos para abordarlas.

Sen también señala la importancia del crecimiento económico y de la diversificación de los ingresos rurales. El crecimiento genera puestos de empleo e ingresos tributarios, permitiendo que los Gobiernos puedan financiar programas de ayuda y de protección social, mientras que la diversificación permite a las familias pobres gestionar los riesgos al reducir su dependencia de una única fuente de ingresos.

En los últimos años ha habido signos prometedores en India de un progreso a nivel nacional, ya que las campañas de los ciudadanos sobre el hambre han cambiado leyes y vidas. En 2005, el Gobierno indio aprobó el proyecto de ley nacional de garantía de empleo rural. El proyecto de ley ofrece 100 días de trabajo manual sin especializar para cada familia rural que lo quiera, y la mayor parte del trabajo ayudará por sí mismo a reducir la vulnerabilidad, por ejemplo reforestando terrenos o construyendo canales de riego para las aldeas pobres y marginadas. El proyecto de ley representa un triunfo de la acción pública y se analiza con más detalle en el estudio de caso de la página 254.

Algunos Gobiernos africanos están siguiendo el ejemplo de India de financiar puestos de empleo y programas de protección social. Los Gobiernos también han reconocido los beneficios de hacer partícipe a la sociedad civil y a las agencias internacionales para anticipar y abordar las emergencias alimentarias. Los Comités de evaluación de la vulnerabilidad (VAC, por sus siglas en inglés) del sur de África, compuestos por gobiernos, agencias de Naciones Unidas y ONG, supervisan las cosechas, los mercados y los ingresos para ofrecer alertas tempranas de problemas que puedan ser un impedimento. La evaluación del VAC de Malawi para la crisis alimentaria de 2005 tuvo como resultado una intervención oportuna por parte de los donantes y del Gobierno. Cuando azota el hambre, la respuesta reflejo de los países ricos suele ser enviar comida. Pero como se explica en el capítulo 5, las ayudas alimentarias con frecuencia llegan demasiado tarde, en el modo equivocado o frenan la recuperación de la agricultura local. Como se ha señalado anteriormente, excepto en los casos en los que los mercados no funcionan, enviar dinero para la compra de comida producida a nivel local es una opción mucho mejor.

Se pueden reforzar las capacidades de la población durante e inmediatamente después de las emergencias alimentarias, por ejemplo apoyando ferias de semillas para estimular que se planten cultivos tradicionales mejor adecuados para el entorno, para dar un empujón a la producción de alimentos locales. Oxfam ha descubierto que dar bonos a los granjeros para comprar semillas en las ferias les ofrece más posibilidades que simplemente darles paquetes de semillas. Oxfam patrocinó 37 ferias de semillas en colaboración con organizaciones locales en las provincias Masvingo y Midlands de Zimbabwe en 2004-2005, reuniendo a productores, comerciantes de semillas, agentes de extensión y población local, que había recibido bonos para comprar semillas.

En cada feria se reunían cientos de agricultores para ver qué se ofrecía. La abundante diversidad de 21 cultivos y 51 variedades incluía cacahuetes, sorgo, guisantes pintos, soja, sésamo, arroz, girasol y mijo perla, así como una serie de semillas vegetales, algunas de las cuales estaban al borde de la extinción. Muchos de estos cultivos tradicionales eran más baratos y más tolerantes a las condiciones marginales que las variedades de mayor producción.

Unos 23.000 hogares se beneficiaron directamente a través de la compra de semillas.

Cuando la población se encuentra en peligro de inanición, hablar de derechos y de ciudadanía podría parecernos un lujo. Nada podría estar más lejos de la realidad. Plantear una perspectiva de la seguridad humana, garantizar los derechos de la población y construir sistemas de protección social, puede reducir su vulnerabilidad cuando se produce una crisis, y así prevenir que un peligro se convierta en un desastre. Las poblaciones y comunidades pobres que pueden ejercer sus derechos cuando hay escasez de alimentos pueden hacer frente mejor a los problemas y reconstruir sus vidas más rápidamente una vez que la crisis toca a su fin. En todas estas fases, necesitan el apoyo activo por parte de Estados que sean eficaces a la hora de proporcionar servicios y que sean responsables de las necesidades de su pueblo.

VIH, SIDA Y OTROS RIESGOS PARA LA SALUD

A Prudence Mabele le encanta la fiesta. Bailando en la pista de un club de jazz de Johannesburgo, sus rastas se agitan en el aire al son de su ritmo. Antes de eso, reservó a toda prisa una mesa en un restaurante atestado de gente y un billete para un concierto gratuito para un amigo. Nunca para de hacer contactos, pero normalmente dirige su energía inagotable a fines más elevados. Dirige la Red de Mujeres Positivas, una ONG sudafricana que ayuda a mujeres que viven con el VIH a vivir unas vidas plenas y activas. Prudence es seropositiva desde hace 17 años.

Sin embargo, Prudence se enfrenta a una tarea ardua en un país donde unas 1.000 personas mueren cada día de sida y los niveles de infección de VIH todavía están aumentando debido a una combinación de pobreza, estigma, migración, analfabetismo y mensajes confusos de un Gobierno profundamente dividido.

La salud de la población pobre está sujeta a la penitencia del agua sucia, la desnutrición y una falta de servicios sanitarios básicos. A nivel familiar, la enfermedad puede ser un «choque» que envía a una familia de cabeza a la espiral de la pobreza. Los ataques de enfermedad, especialmente en la infancia, pueden tener impactos que duran toda la vida en lo que se refiere a una mala salud crónica, atrofas y un mal rendimiento educativo. La mejor garantía de la seguridad contra estas experiencias tan desgarradoras es un servicio sanitario en funcionamiento. En el capítulo 2 se habla en más detalle de una

forma de protección social médica. Cuando tienen lugar impactos en la salud a nivel de sociedad, en forma de una epidemia, éstos pueden hacer retroceder décadas los esfuerzos de desarrollo. Desde por lo menos los tiempos de la Peste Negra, tales impactos para la salud suelen tener la forma de nuevas enfermedades que destruyen por completo poblaciones enteras.

La última de éstas es el sida, que inicialmente parecía estar oponiéndose a la tendencia, al atacar a la salud en los países ricos. Pero pronto la conexión básica entre una mala salud y la desigualdad se reafirmó, cuando el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) se propagó rápidamente por todo el mundo, afectando a las poblaciones pobres y vulnerables, especialmente en el África subsahariana y especialmente a las mujeres. Otras nuevas enfermedades, como la gripe aviar o el síndrome respiratorio agudo severo (SARS), muchas de ellas «zoonóticas» (originadas en los animales y después traspasadas a humanos), también amenazan con provocar una pandemia del tipo de la de VIH, mientras que males de antaño como la tuberculosis, la malaria, la bilarciasis, la enfermedad de Chaga y la encefalitis letárgica siguen afectando de manera muy negativa a individuos, familias y sociedades.

En las sociedades donde el predominio del VIH es elevado, todos los aspectos de la lucha contra la pobreza y la desigualdad, desde la producción hasta la organización de las relaciones diarias, se han visto transformados por el VIH y el sida. Emprender determinadas acciones ahora puede evitar la muerte de millones de personas en el futuro, como muestra el ejemplo de Brasil (véase página 275). Dado que todavía no existe una cura médica para el sida (aunque ya hay un tratamiento que es prácticamente una cura), reducir la vulnerabilidad de la población pobre implica mirar al contexto social y económico de sus vidas para averiguar qué es lo que los hace vulnerables y tomar las medidas para solventar estas fuentes de peligro. «No es la enfermedad la que mata, sino la falta de otros recursos: la pobreza, el agua sucia, la comida», afirma una enfermera de un centro especializado en VIH en Sudáfrica.⁵²

El estigma ligado al VIH y al sida hace que la enfermedad todavía sea más difícil de llevar. Cuando se entrevistó a personas que vivían con el sida en el norte de Tailandia, los investigadores suponían que

estas dirían que el acceso a los fármacos antirretrovirales (ARV) era su principal preocupación, pero sin embargo la preocupación principal para ellas era que se acabase la discriminación contra las personas seropositivas.

Los primeros casos de VIH y sida se descubrieron en 1981 en EEUU, la República Democrática del Congo y el este de África. En 1985 ya había casos en todas las regiones del mundo. En 25 años la enfermedad se ha propagado a prácticamente todos los países, con 65 millones de personas afectadas con VIH y 25 millones de muertes por sida. En 2005, había 38,6 millones de personas en todo el mundo que vivían con VIH y sida: 4,1 millones eran personas recién infectadas con VIH ese año, mientras que 2,8 millones de personas morían de sida.⁵³ Padres que han fallecido han dejado a más de 15 millones de huérfanos que luchan por sobrevivir.⁵⁴ A pesar del creciente número de personas seropositivas en India y en todo el mundo, el África subsahariana sigue siendo el epicentro global de la pandemia. De los 2,3 millones de niños que viven con VIH y sida en todo el mundo, dos millones son africanos.

Los avances en los tratamientos con fármacos han supuesto que el sida ya no sea una sentencia de muerte en los países ricos, pero el elevado precio de las medicinas y la falta de unos servicios sanitarios eficaces la ha convertido en un verdugo de la población pobre, especialmente de las mujeres. En diciembre de 2006, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estimaba que dos millones de personas que vivían con VIH o sida estaban recibiendo tratamiento en países de ingresos bajos o medias, lo cual representa tan solo el 28 por ciento de los aproximadamente 7,1 millones que necesitan el tratamiento.⁵⁵

Las mujeres están más expuestas al riesgo, tanto debido a la fisiología de la transmisión de la enfermedad como porque son menos capaces de rechazar el sexo o de insistir en el uso de preservativos, puesto que la discriminación y la posterior vulnerabilidad económica las lleva a un mayor nivel de dependencia de los hombres. Es mucho menos probable que las autoridades presten atención a sus demandas de tratamiento o de tecnologías que eviten la transmisión, como microbicidas. El capítulo 2 de este libro señala que la carencia de derechos sobre la propiedad que sufren las mujeres hace

que las viudas (ya sea a causa del sida o por cualquier otro motivo) sean expulsadas de sus tierras, dejándolas destituidas y vulnerables. Tres de cada cuatro africanos seropositivos son mujeres.⁵⁶ Las mujeres con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años tienen seis veces más posibilidades de transportar el virus que los hombres del mismo grupo de edad.⁵⁷

Estas estadísticas tomadas así sin contexto no consiguen explicar la profundidad de la catástrofe que se está extendiendo en África. Stephen Lewis, antiguo enviado especial de la ONU para el VIH y el sida en África, evoca una visión apocalíptica:

La pandemia del VIH/sida parece que seguirá de por vida. Las salas médicas para adultos en los hospitales urbanos están atestadas con enfermedades relacionadas con el sida, hombres y mujeres agotados y moribundos; ataúdes de aluminio entran y salen en rotación kafkiana; en las salas de pediatría, las enfermeras retiran con cariño los cuerpos de los niños; los funerales ocupan los fines de semana, en los cementerios ya no caben tantos muertos; en las aldeas, cabaña tras cabaña presenta el cuadro de una madre, normalmente una mujer joven, en la agonía final de la muerte. Nadie es intocable. Todos tienen historias que parten del corazón. Prácticamente todos los países del este y el sur de África son naciones de luto.⁵⁸

CIUDADANOS Y ESTADOS CONTRA EL SIDA

Debido a que no existe una vacuna para el VIH o una cura para el sida, y a que el VIH se propaga a través del contacto sexual, este impacto para la salud no puede mitigarse de forma eficaz sólo a través de medidas del Estado. En este sentido el sida no es diferente de las enfermedades que se propagan debido a poca higiene. Para pararla hay que realizar cambios en el comportamiento de la población. El Estado tiene que dirigirlos pero toda la sociedad necesita comprometerse: las mujeres para demandar sus derechos; los hombres para resistir a las presiones sociales de tener sexo inseguro; los grupos de personas que viven con VIH para organizar sistemas de autoayuda y demandar servicios del Gobierno; todos para entender cómo se propaga el VIH y cómo se puede prevenir. Los ciudadanos activos y fortalecidos son una parte esencial para frenar la propagación del

VIH y del sida y para reducir la devastación que provoca: su «organización» no se puede ignorar.

La pandemia ha puesto en evidencia algunos ejemplos inspiradores de activismo de base. La experiencia quizás más conocida, la Campaña de Acción para el Tratamiento en Sudáfrica, se trata en el estudio de caso de la página 283. En Ucrania, lo que se acabó convirtiendo en un movimiento premiado empezó con siete activistas seropositivos que se reunieron en 1999 y establecieron la Red de toda Ucrania de Personas que Viven con VIH y Sida. Su combinación de autoayuda, educación pública y apoyo de grupos de defensa ha ayudado a que el VIH y el sida sean designados como prioridades de atención sanitaria a nivel nacional, se triplique el presupuesto nacional para el tratamiento y se persuade al Gobierno para que cancele los resultados de lo que se dio en llamar delicadamente las «propuestas no transparentes» para adquisiciones de fármacos ARV. La red ha ayudado a inspirar ejercicios similares en los países de la antigua Unión Soviética.

En paralelo con la acción ciudadana, los Gobiernos del norte y del sur deben ofrecer protección, ya sea en forma de servicios y programas de prevención bien financiados o en forma de normas comerciales que faciliten (en lugar de obstruir) la provisión de medicinas asequibles. La industria farmacéutica, por su parte, debe entender que el acceso a las medicinas es un derecho humano fundamental, amparado por las leyes internacionales, y que esto pone una responsabilidad especial en las empresas farmacéuticas.⁵⁹ Ofrecer un bien social como es el acceso a medicinas a través de los mecanismos del mercado siempre va a imponer retos: si las empresas farmacéuticas no creen que sea su obligación salvar vidas cuando esto no es rentable, los Gobiernos deben utilizar sus poderes normativos para asegurar que el tratamiento está a disposición de todos.

Las actitudes y la iniciativa de los líderes políticos son cruciales. El presidente de Sudáfrica Thabo Mbeki cuestionó la seguridad y el valor del tratamiento antirretroviral que salva vidas para el VIH y el sida e incluso dudó públicamente de que el VIH causase el sida, retrasando así el tratamiento nacional y los esfuerzos de prevención en el país más afectado de todo el mundo. Por el contrario, Jose Sarney de Brasil puso todo el peso del Estado tras una campaña

nacional contra el VIH y el sida, y el presidente de Botsuana, Festus Mogae, habló públicamente de la amenaza en un esfuerzo por reducir el estigma que disuadía a la población de hacerse las pruebas del VIH: «Estamos ante la amenaza de la extinción. La población está muriendo en unos números terroríficos. Se trata de una crisis de primera magnitud». ⁶⁰ Botsuana fue el primer país de África en comprometerse a ofrecer ARV a todos los ciudadanos que los necesitasen.

Brasil muestra lo que se puede lograr mediante una combinación de acción ciudadana y apoyo estatal. Sus programas simultáneos de prevención y tratamiento han reducido a la mitad las muertes por sida y por enfermedades infecciosas relacionadas con el VIH y el sida. ⁶¹

Participación de una sociedad civil fuerte y eficaz: Un elemento clave del éxito de Brasil ha sido su combinación de una actitud abierta ante el sexo y una vibrante tradición de activismo por parte de la sociedad civil. El sida tiene menos estigma que en otros países, factor que ha resultado básico para aumentar la visibilidad del problema. Los grupos pro derechos de los homosexuales han sido los primeros en hablar públicamente y los grupos de activistas siguen siendo la piedra angular de la estrategia de prevención, distribuyendo millones de preservativos gratis y garantizando un entorno de apoyo para las personas que viven con VIH y sida. Los activistas también han influido en los presupuestos destinados a la salud a través de grupos de defensa con voz y por medio de manifestaciones públicas. Los medios de comunicación juegan un papel activo, con anuncios continuos en los canales de televisión, redes de radio y medios de comunicación impresos, fomentando el sexo seguro y aumentando la concienciación sobre la epidemia.

Acción estatal eficaz: En 1986 el Gobierno, presionado por los activistas, estableció un programa nacional que garantizaba el mejor tratamiento de vanguardia a todos los enfermos con sida, de forma gratuita. Se aprobaron leyes anti-discriminación para proteger a los ciudadanos que vivían con VIH y sida. Los acuerdos de cooperación entre partidos políticos salvaguardaron dichas leyes y el presupuesto para sanidad, ofreciendo una continuidad de los programas a pesar de los cambios de Gobierno.

Brasil salió a la palestra internacional para vencer la gran barrera que hace que los países pobres sean incapaces de obtener un acceso universal y gratuito a los ARV: su coste, que se mantiene artificialmente elevado por normas de patente demasiado estrictas. Brasil mostró el camino en las reuniones ministeriales de la Organización Mundial del Comercio en Doha, Qatar, argumentando con éxito motivos para permitir que los países en desarrollo se saltasen las patentes de los fármacos por razones mayores de salud pública. Brasil ya ha aprobado leyes que permiten la fabricación de versiones genéricas de medicinas patentadas y ahora produce ocho de sus diecisiete medicinas para el sida, reduciendo los costes en un 82 por ciento. Asimismo utiliza la amenaza de emitir licencias obligatorias a sus empresas genéricas para que bajen los precios de otros fármacos patentados.

El gobierno brasileño ha establecido una red de clínicas impresionante, basadas en los sistemas de salud pública existentes, y ha ofrecido una formación adicional para los trabajadores sanitarios para ayudar a los pacientes que tienen tratamientos antirretrovirales a que se tomen sus medicinas de forma adecuada. Un sistema nacional informatizado permite a las autoridades ejercer un control riguroso del suministro y distribución de las medicinas. Esto hace posible que los funcionarios de la salud sigan la pista de cada caso individual de sida en el país, puedan acceder a notas e historiales médicos desde una tarjeta con código de barras que tienen los pacientes y puedan supervisar y actualizar el régimen de fármacos en cada caso de cualquiera de los 111 centros de tratamiento de todo el país. Otras instituciones estatales, del sector privado y de la sociedad civil ayudan a ofrecer pases de autobús gratuitos para los pacientes con sida y han donado alimentos y leche materna para bebés.

EL SIDA Y LA AYUDA

Los donantes de ayuda firmaron un compromiso, con demasiado retraso pero bienvenido, para asistir a los países en la lucha contra las pandemias al establecer el Fondo mundial para la lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria. Propuesto en 2001 por el antiguo Secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, el Fondo mundial fue rápidamente adoptado por los líderes del G8. Busca

reforzar los sistemas sanitarios de los países y paga por medicinas, kits de diagnóstico y otro equipo médico. Esta singular colaboración pública y privada a nivel internacional, dedicada a atraer y a desembolsar fondos para luchar contra las tres enfermedades, se debate en más detalle en el capítulo 5.

Es poco probable que el sida sea la única pandemia importante de nuestras vidas. La tuberculosis ya es una enfermedad ignorada que mató a 1,6 millones de personas en 2005, 195.000 de las cuales eran personas que vivían con el VIH.⁶² Con la llegada de la TB resistente a múltiples fármacos, hacer frente a la enfermedad resulta más complicado que hace 60 años. La gripe aviar, que emergió en el sureste asiático en 2003, es en la actualidad el candidato con más papeletas para unírsele. En enero de 2008, se habían declarado 353 casos en todo el mundo, con 227 muertes,⁶³ y si el virus que muta tan rápido adquiere la capacidad de pasar directamente de humano a humano, los análisis estadísticos proyectan una cantidad de muertes que llegaría a los 62 millones, de acuerdo a la epidemia de gripe de 1918. Se predice que el noventa y seis por ciento de los fallecimientos tendrán lugar en el mundo en desarrollo.⁶⁴

Los virus no respetan fronteras y hacer frente a epidemias exige una acción internacional coordinada. En la salud, esto ha logrado algunos éxitos espectaculares, como la erradicación de la viruela y el control del brote de SARS de 2003 (véase el Cuadro 4.3).

CUADRO 4.3

SARS: LO QUE PUEDE LOGRAR LA COLABORACIÓN MUNDIAL

Hay un alarmante contraste entre la respuesta mundial inmediata y eficaz al síndrome respiratorio agudo severo (SARS) y los años de abandono a los que se vieron sometidos el VIH y el sida. El sistema de alerta y respuesta mundial de la Organización Mundial de la Salud es un sistema de vigilancia que continuamente sigue la pista a brotes de epidemias potenciales para la salud que emergen en cualquier parte del mundo. El SARS fue una de esas amenazas, identificada por primera vez el 12 de marzo de 2003.

DE LA POBREZA AL PODER

Una colaboración mundial sin precedentes fue la clave para la contención de esta nueva enfermedad mortal. Inicialmente, equipos internacionales y nacionales sobre el terreno ofrecieron información sobre ella, que se divulgó rápidamente por todo el mundo, permitiendo una identificación rápida de casos importados y así conteniendo el brote. La OMS se preparó como si fuese para una guerra, recibiendo actualizaciones diarias sobre la situación en los países con brotes y exigiendo información inmediata de casos detectados en todos los demás países. Los equipos operativos ofrecieron asesoramiento 24 horas a los países sobre la vigilancia del SARS, la preparación y las medidas de respuesta.

Como resultado directo de esta colaboración global, la causa de SARS fue identificada y la enfermedad se aisló y se trató rápidamente. A comienzos de julio de 2003, sólo cuatro meses después de que se hubiese identificado el primer caso, la transmisión de SARS de humano a humano parecía haberse roto en todo el mundo. Aunque murieron unas 800 personas, se había contenido una pandemia mundial.

Fuente: Organización Mundial de la Salud (2003). The Operational Response to SARS, www.who.int/csr/sars/goarn2003_4_16/en/print.html

VULNERABILIDAD CRÓNICA Y SALUD

Tener una mala salud es una desgracia de por sí y tiene graves repercusiones. Reduce el potencial de obtención de ingresos de las personas, llevándolas con frecuencia a acarrear deudas, aumenta la carga sobre otros miembros de la familia, incluidos los niños, y transmite la privación de una generación a la siguiente. La enfermedad repentina de un miembro de la familia es una de las razones más comunes por las que una familia se encuentra al borde de un ciclo de pobreza y deuda. Enfermedades crónicas como el VIH constituyen un desgaste continuo de la unidad familiar, aumentando la carga de trabajo de las mujeres y a veces llevándolas a actividades que aumentan el riesgo de más enfermedad, ya sea trabajos sexuales o la carga física de un exceso de horas trabajando en condiciones inseguras o poco higiénicas.

Debido a su papel social como cuidadoras, las mujeres son más activas en las luchas por una mejor asistencia sanitaria. Asimismo,

las mujeres tienen más probabilidades de contraer enfermedades como malaria, tuberculosis y VIH.⁶⁵ Suelen ser las últimas en la familia en acceder a asistencia sanitaria, especialmente si hay que pagarla, signo tanto de su falta de poder económico como de las actitudes dominantes hacia las mujeres en muchas culturas.

No hay condena más dura de la falta de garantías del derecho de la mujer a la salud que la falta de avance en reducir la «mortalidad materna», término anodino para las mujeres que mueren durante el embarazo o durante el parto. En todo el mundo, más de 500.000 mujeres mueren cada año por causas relacionadas con el embarazo –una mujer cada minuto– pero esa cifra conlleva desigualdades extremas. El riesgo que tiene una mujer de morir es de una de cada siete en Níger, mientras que en Irlanda es de una de cada 47.000.⁶⁶ En 2004, la Organización Mundial de la Salud estimaba que el África subsahariana, entre 2001 y 2010, vería 2,5 millones de muertes maternas, 49 millones de discapacidades maternas y 7,5 millones de muertes infantiles relacionadas. Los niños que pierden a sus madres tienen diez veces más posibilidades de morir prematuramente que los que no las pierden.⁶⁷

La mortalidad materna refleja las desigualdades étnicas y económicas. En México, el riesgo de morir por causas relacionadas con el embarazo, el parto o el posparto es tres veces mayor en las comunidades indígenas que en el resto del país.⁶⁸

La lucha contra la mala salud, la ignorancia y la pobreza comienza en el útero. Una cuarta parte de los niños en los países en desarrollo tienen un peso al nacer por debajo del mínimo crítico de 2,5 kg porque sus madres están desnutridas.⁶⁹ Las pruebas de países donde se saca a las niñas de las escuelas para casarlas cuando todavía están entrando en la pubertad muestra la relación entre la maternidad temprana y los bebés que pesan por debajo del peso normal y que tienen menos posibilidades de sobrevivir.⁷⁰ Los niños desnutridos pueden enfermar más fácilmente, pueden presentar un menor rendimiento en la escuela y, por tanto, pueden acceder a ingresos inferiores cuando lleguen a la edad adulta.

La incapacidad de reducir los índices de mortalidad materna contrasta con el progreso sólido en otras áreas en las que la capacidad estatal está claramente mejorando, como los avances en el ac-

ceso al agua y a los sistemas de saneamiento. La rápida escalada en la inmunización global desde 2001 también ha reducido el número de víctimas mortales, salvando aproximadamente medio millón de vidas.⁷¹ Como resultado, en términos de esperanza de vida los países pobres están poniéndose a la altura de los países ricos.

Las intervenciones que han ofrecido servicios sanitarios a la población pobre en todo el mundo han tenido éxito cuando se han determinado intervenciones concretas, frente a un contexto de sistemas desintegrados y un aumento de la desigualdad. La mayor parte de los servicios de cuidados sanitarios los proporcionan sistemas nacionales que han tenido poca financiación durante décadas. Los esfuerzos mundiales por impulsar la cobertura médica han proporcionado un apoyo esencial, pero se derrumban en este legado de abandono.

Por ejemplo, la cobertura de inmunización ha aumentado en gran medida desde el lanzamiento de la OMS de su Programa Ampliado de Inmunización en 1974. En 2006, la cobertura global de DTP3 (la vacuna de combinación de tres dosis de difteria-tétanos ferina) era del 79 por ciento, lo que representaba un aumento del 20 por ciento desde 1980.⁷² Desafortunadamente, esto se hizo de un modo que no proporcionó la inversión necesaria en los servicios sanitarios subyacentes. Por tanto, cuando los donantes perdieron interés y disminuyeron sus programas de vacunación, hubo un colapso de muchos de los programas de vacunación y un descenso de los índices de vacunación en los siguientes años. En la actualidad, la filantropía privada y las asociaciones público-privadas (PPP, por sus siglas en inglés) dirigidas por los Gobiernos están revitalizando los programas de vacunación, pero su sostenibilidad requiere una inversión masiva y a largo plazo en los servicios sanitarios públicos, algo que todavía tienen que aceptar muchos donantes.

Las poblaciones con menos peso político, como aquellas que viven en ubicaciones remotas, barrios marginales urbanos o en áreas fronterizas, así como los grupos indígenas y las poblaciones desplazadas, tienen menos posibilidades de recibir vacunación, indicador de la falta de acceso a otros servicios sanitarios esenciales. Se estima que unos 2,1 millones de personas de todo el mundo fallecieron en 2002 a causa de enfermedades que se pueden evitar con un uso ge-

neralizado de las vacunas. Este número de víctimas mortales incluía a 1,4 millones de niños menores de cinco años.⁷³

Además de las continuas epidemias de enfermedades que se pueden evitar, como las infecciones de pecho, malaria y tuberculosis, y de las que se pueden tratar como el sida, los países en desarrollo más ricos ahora se enfrentan a un aumento de dolencias «del primer mundo» como enfermedades cardíacas, diabetes y cáncer, creando una «carga triple» de enfermedades antiguas, nuevas y crónicas que amenaza con abrumar a los servicios sanitarios con poca financiación. Más de la mitad de los nuevos casos mundiales de diabetes tienen lugar en India y en China. La mitad de las muertes de cáncer se producen en países en desarrollo, incluyendo (debido a una diagnosis tardía y a la falta de tratamiento) el 95 por ciento de muertes de cáncer de útero.⁷⁴ Puesto que estas aflicciones normalmente afectan a las poblaciones urbanas más ricas que gozan de una mayor influencia política, proporcionarles tratamiento podría agotar los recursos para abordar los riesgos para la salud que afectan a las poblaciones pobres, por medio de estrategias de prevención y de inversiones a largo plazo en sistemas sanitarios.

Otro problema mundial es la distribución geográfica extraordinariamente desigual de los gastos en salud y de trabajadores de la salud. El continente americano, con el 10 por ciento de la carga global de la enfermedad, tiene el 37 por ciento de los trabajadores sanitarios del mundo y absorbe más del 50 por ciento de la financiación sanitaria del mundo. África, por otra parte, tiene el 24 por ciento de la carga de la enfermedad pero solo el tres por ciento de los trabajadores sanitarios y recibe menos de un uno por ciento de los gastos en sanidad mundiales. Es más, los intentos de África de modificar dicha situación se ven minimizados constantemente por el éxodo de sus enfermeras y doctores en busca de mejores salarios en países más ricos.⁷⁵ La Unión Africana estima que los países con pocos ingresos subvencionan a los países con elevados ingresos con la friolera de 500 millones de dólares anuales a través de la pérdida de sus trabajadores sanitarios.⁷⁶

Un sistema de seguridad humana para reducir la vulnerabilidad a la mala salud requiere medidas para fortalecer a las poblaciones y comunidades pobres, capacitándolas en la medida de lo posible para

evitar la mala salud, para hacerle frente y para recuperarse lo antes posible. Las comunidades necesitan poder tener más voz sobre el modo en que se proporcionan los servicios.

Asimismo, la seguridad humana precisa una protección estatal eficaz, en la forma de un sistema sanitario que ofrezca un acceso universal. Abordar la desigualdad significa dar un cambio hacia la asistencia sanitaria primaria y rural y hacer que los servicios funcionen para las mujeres, al promocionar y retener al personal femenino y apoyar a las mujeres como usuarias de los servicios de asistencia sanitaria. Resolver la crisis de la población activa también requerirá que los Gobiernos paguen salarios dignos, que contraten a más personal y que inviertan en sistemas buenos de planificación de la salud. Asimismo, deben dar impulso al carácter distintivo del servicio público, que ha recibido un gran revés tras los mensajes antiestatales de los Gobiernos y de los donantes de ayuda en los últimos años. Los Gobiernos tienen que invertir en asistencia primaria gratuita, abolir cualquier honorario que todavía tengan que pagar los usuarios y centrarse en la prevención y no solo en servicios puramente curativos (los profesionales de la salud de todo el mundo comparten el mismo deseo de tener lo último en alta tecnología del mercado, cuando con frecuencia el dinero sería mucho más eficaz si se gastase en una educación sanitaria básica). Los países ricos pueden ayudar si no se llevan a las enfermeras y doctores cualificados, tema tratado en el capítulo 5.

Las personas siempre caerán enfermas, pero que la enfermedad destruya sus vidas viene en gran medida determinado por sus condiciones sociales, políticas y económicas. El VIH, aunque todavía representa un trauma personal, ya no es una sentencia de muerte en los países ricos. Sin embargo, en los países pobres, los impactos para la salud como el VIH todavía son en gran medida una adición terrible a la carga diaria de enfermedad, que debilita y socava a las poblaciones, comunidades y países pobres en su lucha por el desarrollo. Las posibilidades de disfrutar de buena salud están imperdonablemente sesgadas entre las poblaciones y los países ricos y pobres. La enfermedad y la pobreza se alimentan mutuamente y el mejor modo de abordarlas implica reunir a los Estados y a los ciudadanos, respaldarlos con recursos y con una colaboración global por parte de la comunidad internacional.

ESTUDIO DE CASO DE CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO CAMPAÑA DE ACCIÓN PARA EL TRATAMIENTO (TAC) DE SUDÁFRICA

Cuando casi tres docenas de corporaciones farmacéuticas internacionales entablaron una demanda en 2001 para anular una ley sudafricana que permitía la importación de medicinas genéricas más baratas, un resurgimiento del activismo les dio tal vapuleo público que se vieron obligadas a renunciar a sus propósitos. Detrás de las protestas estaba Campaña de Acción para el Tratamiento (TAC, por sus siglas en inglés), una organización de personas seropositivas en Sudáfrica, un país con uno de los índices de prevalencia más elevados del mundo. Cerca del 20 por ciento de su población es portadora del virus.

TAC se fundó el día internacional del sida de 1998, y sus 15.000 miembros son una muestra bastante representativa del pueblo de Sudáfrica: el 80 por ciento son personas desempleadas, el 70 por ciento son mujeres, el 70 por ciento están en el grupo de edad de entre 14 y 24 años y el 90 por ciento son negros. Pero la influencia de TAC es mucho mayor de lo que su número o su demografía sugieren.

Después de forzar a las grandes farmacéuticas a ceder y después a recortar drásticamente el precio de las medicinas antirretrovirales (ARV), TAC se enfrentó con el Gobierno de ANC. A pesar de su victoria en los tribunales, algunas personas en el Gobierno, especialmente el presidente, Thabo Mbeki, continuaron cuestionando la relación entre el VIH y el sida. Las declaraciones políticas confusas, combinadas con una lenta aplicación sobre el terreno, minimizaron lo que parecían buenos planes para distribuir los ARV en las clínicas sanitarias públicas.

Aunque la democracia post-*apartheid* hizo poco probable la represión violenta, la campaña de TAC para cambiar la política gubernamental seguía siendo larga y complicada. TAC recurrió regularmente a procedimientos legales y consiguió un gran efecto, pues obtuvo una serie de victorias en los tribunales sobre el acceso al tratamiento basado en la constitución de 1994, que ampara el derecho humano a la asistencia sanitaria. Las estructuras participativas oficiales del orden post-

apartheid, como los comités de salud de distrito, ofrecían a TAC oportunidades para crear apoyo público.

Sin embargo, la mayoría gobernante de Sudáfrica también produjo lo que es en realidad un sistema de un único partido, en el que las críticas al ANC se mostraban fácilmente como un ataque a la democracia. Fuese cual fuese su opinión personal, eran pocas las voces influyentes que estuviesen dispuestas a mostrar su desacuerdo públicamente con las políticas gubernamentales. TAC se vio obligado a ir más allá de los tribunales y utilizar tácticas de confrontación. Sus miembros rompieron las normas de patentes al importar medicinas genéricas brasileñas más baratas en 2002 y celebraron repetidas manifestaciones ruidosas y tormentosas.

TAC demostró su astucia al formar amplias alianzas tanto dentro como fuera del Gobierno y a nivel local, nacional e internacional. La campaña mostró una increíble tolerancia por las diferencias, incluso trabajando con la Iglesia católica a pesar de su falta de acuerdo sobre el uso de los preservativos. Al no denunciar al Gobierno de ANC (a diferencia de otros muchos movimientos sociales), TAC consiguió encontrar y cultivar aliados dentro del partido que finalmente demostraron ser claves para cambiar la política gubernamental.

Dado que su campaña no amenazaba a los principales intereses políticos o económicos (excepto a los de las empresas farmacéuticas extranjeras), estaba probablemente mejor preparada para una estrategia de tipo incluidos-marginados que para cuestiones como la reforma agraria o la caída del propio *apartheid*. Como organización de personas seropositivas, TAC también fortalecía a sus miembros para que se convirtiesen en sus defensores más eficaces, dirigiendo campañas «de alfabetización sobre el tratamiento» que ofrecían la base para la autoayuda y la movilización social.

A pesar del gran éxito de TAC, que logró influir en la opinión pública, el presidente Mbeki siguió con su actitud desafiante, dando todo su apoyo a la Ministra de Sanidad Manto Tshabalala-Msimang, que se ganó el apodo de «Doctora Remolacha» por sus repetidas declaraciones en las que afirmaba que el ajo, la remolacha y una mejor nutrición ofrecían mejores perspectivas para tratar el sida que los ARV.

Sólo en 2006, cuando la batalla sobre quién sucedería a Mbeki comenzó en serio, la fachada de unidad de partido comenzó a destaparse. La postura de Mbeki sobre el VIH y el sida se convirtió en un pararrayos en la lucha por el liderazgo. Las protestas de TAC en la 16ª Conferencia sobre sida en Toronto en agosto ese año ayudaron a aumentar la humillación pública internacional de ANC a manos de funcionarios de la ONU y de los medios de comunicación.

Para finales de 2006, un cambio de política sobre los ARV fue esencial para que los líderes de ANC volviesen a asegurar su autoridad. Mientras buscaba una salida para salvar su reputación, la salida del poder temporal y por enfermedad (que no tenía que ver con el VIH) de la ministra de Sanidad permitió al Gobierno ceder con elegancia, reconociendo finalmente la escala del problema y acordando hacer más, trabajando con la sociedad civil y reestructurando el Consejo sudafricano nacional sobre sida.

La viceministra de Sanidad Nozizwe Madlala-Routledge, una mujer que criticó duramente las políticas gubernamentales, reconoció el papel que había jugado TAC: «El activismo», afirmó, «cambió la política y forzó al Gobierno a alterar el curso, en parte al fortalecer a diferentes voces del Gobierno». En un estudio concluyó: «La campaña sobre el sida, que se había preocupado mucho más sobre el uso de los instrumentos ofrecidos por la democracia constitucional que por cualquier otro intento de conseguir el cambio en una Sudáfrica post-*apartheid*, también ha tenido mucho más éxito que sus homólogos en la consecución del cambio».

Fuentes: Steven Friedman, «The Extraordinary "Ordinary": The Campaign for Comprehensive AIDS treatment in South Africa» (sin fecha); entrevista del autor con Mark Heywood, TAC, julio 2007.

EL RIESGO DE DESASTRES NATURALES

Enero de 2001 fue un mal año para los terremotos, con fuertes temblores en India, El Salvador y el noroeste de EEUU por la zona de Seattle. A primera vista, nada se parece más a las «obras de Dios» que los terremotos, que en épocas pasadas se veían como instrumentos de la ira divina. Sin embargo, el impacto humano fue cualquier cosa menos predestinado. Estos tres terremotos fueron de una magnitud semejante, pero acabaron con la vida de 20.000 personas en India, 600 en El Salvador y ninguna en Seattle. Incluso teniendo en cuenta las diferencias geológicas, la explicación para una disparidad tan enorme no está en la naturaleza, sino en la pobreza y en el poder. La naturaleza es neutral pero los desastres discriminan. En India, el poco cumplimiento de los códigos para construcción contribuyó a la desgracia, ya que cayeron edificios altos. En El Salvador, los aluviones de barro barrieron las chabolas de familias que habían huido de la pobreza rural y que no tenían otro lugar en el que vivir aparte de las lomas inclinadas y deforestadas de los barrancos.

Al igual que sucede con otras fuentes de vulnerabilidad, los desastres sacan a la luz la desigualdad. Los países y las comunidades ricas tienen recursos y sistemas que pueden hacer frente a los desastres (la mayor parte de Europa y de Norteamérica tiene un desastre natural que azota cada año, que es el invierno). Los países y las comunidades pobres no tienen los recursos para afrontar los impactos. El peligro puede ser natural pero el riesgo (*peligro x vulnerabilidad*)

lo generan la desigualdad y la injusticia social, económica y política. Debe prestarse mucha más atención a la importancia de reducir el aspecto de vulnerabilidad del riesgo, por medio de distribución de voz y poder a las poblaciones pobres, ya sea en el proceso de prepararse para los desastres como en la respuesta posterior y en el proceso de recuperación. Dicho esfuerzo debe combinar la capacitación de las poblaciones y comunidades pobres para que se conviertan en protagonistas activos en la preparación y abordar los desastres creando maquinarias estatales eficaces y responsables para la gestión de los desastres.

Los desastres azotan de muchas maneras, pero (con la excepción del tsunami en el océano Índico en 2004) los más mortales son la sequía y la hambruna que produce, que presenta casi la mitad de las muertes relacionadas con desastres de 1994 a 2003. Las inundaciones, terremotos, huracanes y otras «tormentas de viento» representan la mayoría de los otros desastres.

Cada día, casi 200 personas mueren como resultado de un desastre, pero esa cifra se ha reducido a la mitad en los últimos 30 años, gracias a una combinación de sistemas de alerta temprana más eficaces y una mejor preparación para los desastres a nivel comunitario.⁷⁷ Sin embargo, el número total de personas *afectadas* por los desastres va en aumento y casi se duplicó entre 1990 y 1999. Es evidente que, aunque la capacidad pública para evitar muertes está mejorando, la vulnerabilidad de las personas que viven en la pobreza se mantiene y se ve exacerbada por cuestiones como un aumento de la población en las áreas vulnerables y el deterioro del medio ambiente, incluyendo el cambio climático.⁷⁸

A nivel nacional, los países pobres y los Gobiernos débiles son menos capaces de proteger a las poblaciones vulnerables. Como media, el número de personas afectadas por los desastres en los países en desarrollo es 150 veces mayor que en los países ricos, mientras que la población es solo cinco veces mayor. Las pérdidas económicas correspondientes son 20 veces mayores, cuando se expresan como porcentaje del producto nacional bruto respectivo. En 2002, más de un tercio de todos los «desastres naturales» tuvieron lugar en África, constituyendo uno de los principales obstáculos de la región para reducir la pobreza, los conflictos y la inseguridad alimentaria.⁷⁹ Las

poblaciones pobres en los países ricos también sufren cuando sus Gobiernos no invierten en la preparación de desastres o en mantenimiento de estructuras esenciales, como se evidenció en Estados Unidos tras el huracán Katrina en 2005.

Dentro de un mismo país, la población y las comunidades marginadas tienen más probabilidades de salir perjudicadas que las poderosas. Factores como la edad, el género, las discapacidades, la afiliación política o la etnia juegan un papel muy importante. Los desastres también tienen un efecto desproporcionado sobre las mujeres. Tras un desastre, las mujeres tienden a tener menos acceso a los servicios de salud, sociales y de información que los hombres y por tanto son menos capaces de abordar más tensiones.

Sin embargo, las mujeres también tienen capacidades y conocimiento que son vitales para garantizar una recuperación con éxito. En enero de 2001 más de 20.000 personas murieron y miles desaparecieron en el Estado de Gujarat al noroeste de India, después del peor terremoto de los últimos 50 años. Oxfam presenció cómo el trabajo de uno de sus socios, la Asociación de Mujeres Autónomas de India (SEWA) fue más rápido, mejor dirigido, más eficaz y mejor conectado al desarrollo a largo plazo que los de otras organizaciones, posiblemente por la estructura de participación de SEWA y porque trabajaba con (y era más responsable de) mujeres pobres. En especial, SEWA puso mucho más énfasis en la importancia de los ingresos en los medios de vida de las mujeres después de una conmoción, en desarrollar programas de seguros y en otros modos de reducir la vulnerabilidad de las mujeres.⁸⁰

La vulnerabilidad también guarda relación en parte con los lugares en los que la población pobre se ve forzada a vivir, ya sea en islas del delta del Ganges, tan predispuesto a peligros, en Bangladesh, en campos de refugiados o en asentamientos atestados de armamento ligero y de una cultura de impunidad en Sierra Leona y Liberia (en la década de los 90) o en las laderas empinadas de Centroamérica, vulnerables a la sequía, a inundaciones y a desprendimientos de tierra. Alrededor de los centros urbanos, las poblaciones pobres suelen verse forzadas a construir sobre tierra muy peligrosa, sin códigos de construcción ni infraestructuras y enfrentadas al riesgo de inundaciones, aluviones de barro o terremotos.

La propia naturaleza del «desarrollo» puede contribuir a la vulnerabilidad, cuando ignora las voces y las necesidades de la población pobre. En Afganistán, la nueva autopista Shiberghan que une Faisabad a Mazar-e-Sharif –finalizada en el invierno de 2005 y que se suponía que sería una de las mejores carreteras del país– es una pesadilla ecológica para los agricultores locales porque bloquea su sistema de alcantarillado natural, aumentando el riesgo de inundaciones y amenazando con llevarse por delante sus cultivos y sus casas de barro.⁸¹

La conservación del ecosistema natural salva vidas. Las islas Maldivas sufrieron menos ante el tsunami asiático de 2004 que otros países porque su turismo de lujo había preservado sus manglares vírgenes y los arrecifes de coral que rodean la costa.⁸² Los arrecifes de coral actúan como rompeolas natural y los manglares son un absorbente de choque natural.⁸³ En el Estado indio de Tamil Nadu, las aldeas de Pichavaram y Muthupet, que tienen densos manglares, sufrieron menos pérdidas de vidas humanas y un daño económico mínimo, mientras que Sri Lanka pagó el precio por su tener tan debilitada su superficie protectora.⁸⁴

En regiones propensas a los desastres, una espiral descendente entra en juego, ya que un evento adentra todavía más a la población pobre en la pobreza y los deja todavía más expuestos al riesgo en futuros impactos. En parte debido al cambio climático, el número total de desastres naturales se ha multiplicado por cuatro en las últimas dos décadas, la mayoría de ellos inundaciones, ciclones y tormentas.⁸⁵ Los desastres a pequeña y mediana escala están teniendo lugar con más frecuencia que la clase de desastres a gran escala que ocupa los titulares. A medida que disminuye el espacio temporal entre estos eventos, incluso aunque sean de dimensiones relativamente pequeñas, las comunidades y poblaciones pobres encuentran más difícil recuperarse cuando azota el siguiente, viéndose envueltas en una espiral descendente de miseria y de mayor vulnerabilidad de la que luchan por recuperarse.⁸⁶

CUADRO 4.4 EL TSUNAMI ASIÁTICO DE 2004

El mayor desastre natural de los últimos tiempos se produjo el 26 de diciembre de 2004, cuando un gigantesco terremoto en la costa oeste del norte de Sumatra provocó un movimiento a lo largo de una sección de 1.200 km del fondo marino, generando una serie de tsunamis que mataron a población de 14 países alrededor del océano Índico. Indonesia, Sri Lanka, las Maldivas, India y Tailandia fueron las más duramente afectadas. Más de 227.000 personas perdieron su vida y alrededor de 1,7 millones fueron desplazadas. Tuvo lugar una respuesta mundial masiva impulsada por los medios de comunicación que recaudó alrededor de 13.500 millones de dólares en ayuda internacional, incluyendo 5.500 millones procedentes de los países desarrollados.

Una evaluación profunda del esfuerzo de ayuda identificó una serie de áreas de buenas prácticas por agencias de ayuda, incluyendo el uso generalizado de concesiones en efectivo a los afectados, una rápida reconstrucción de casas y escuelas y un uso mayor de mecanismos de queja y consulta para las familias afectadas que en los desastres previos. El equipo de evaluación destacó que «la respuesta al desastre fue dirigida en su mayoría por las propias personas afectadas», por lo que llegó a la conclusión de que «la respuesta internacional fue más eficaz cuando capacitó, facilitó y apoyó [a las poblaciones locales e instituciones nacionales] y cuando respondía ante ellas».

Sin embargo, la evaluación puso de manifiesto que normalmente no es así. Las agencias de ayuda bajo presión para gastar dinero de forma visible optaban por proyectos de modelo bandera de alto nivel, en lugar de una colaboración meticulosa con las organizaciones locales. Se solía pensar erróneamente en los gobiernos nacionales como «Estados fallidos» y se les ignoraba. La ayuda la impulsaba la oferta, en lugar de ser una respuesta a las necesidades expresadas de las comunidades afectadas. Dado que la ayuda fue distribuida con frecuencia a aquellos que eran más articulados o poderosos, como los pescadores que querían barcos de reemplazo, en

lugar de mujeres y comunidades pobres marginadas, acababa ayudando a reforzar las desigualdades en la sociedad.

En un nivel más amplio, la evaluación destacó la irracionalidad de un sistema global impulsado por los medios de comunicación que recaudó más de 7.000 dólares por persona afectada por el tsunami, pero solo tres dólares por persona afectada por las inundaciones de ese año en Bangladesh.

Como conclusión, apelaba al mensaje de la seguridad humana (capacitación más protección) y afirmaba que, por más que las respuestas aplicadas sean un éxito, «hace falta un sistema regulatorio que obligue a las agencias a poner a la población afectada en el centro de las medidas de la eficacia de la agencia» y proponía «una reorientación fundamental de la ayuda proporcionada para apoyar y facilitar la ayuda de la propia comunidad y las prioridades de recuperación».

Fuente: Telford, J. ; Cosgrave, J. y Houghton, R. (2006). Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report. Londres: Coalición de evaluación del tsunami.

REDUCIENDO EL RIESGO

Anteriormente nosotros simplemente reaccionábamos.

Trabajábamos en colaboración, pero ahora planificamos antes de que tengan lugar las inundaciones. Así, por ejemplo, no tuvimos que dejar este lugar este año. Antes de que llegasen las inundaciones cada familia había secado comida y había almacenado un horno portátil.

Habíamos llevado al ganado a un lugar seguro. Cuando vimos que el pozo estaba bajo el agua comenzamos a almacenar agua en vasijas.

No tenemos que esperar a que nadie venga a ayudarnos.

HAWA PARVIN, COMITÉ DE PREPARACIÓN PARA DESASTRES EN LA AL-DEA, DISTRITO DE KURIGRAM, BANGLADESH, 2004⁸⁷

Con los desastres, un kilo de prevención es un kilo de cura. La respuesta de Mozambique a una combinación potencialmente letal de inundaciones y un ciclón en 2007 mostró lo que un buen liderazgo nacional y la planificación pueden lograr, incluso en uno de los países más pobres del mundo. La clave para el éxito reside en las preparaciones previas del gobierno. En octubre de 2006, adoptó un «Proyecto maestro» para tratar con la vulnerabilidad de Mozambi-

que a los desastres naturales, cubriendo cuestiones que iban desde la necesidad de la reforestación y el desarrollo de un sistema de riego nacional al desarrollo de cultivos que puedan sobrevivir a prolongadas sequías. El Proyecto maestro también argumentaba que Mozambique necesita reducir su dependencia de la agricultura como fuente principal de medio de vida en las zonas rurales a través, por ejemplo, del desarrollo de su industria turística, al tiempo que establecía una estrategia clara para la gestión de las emergencias.

El proyecto señala que muchas personas han crecido en condiciones de guerra y desastre, donde «pedir se ha convertido casi en un modo de vida». Afirma que el «restablecimiento de la autoestima, la confianza y la dignidad» son una condición previa fundamental para «combatir la pobreza extrema y reducir la vulnerabilidad del país a los desastres naturales». Por esta razón, el Gobierno está resuelto a evitar «salir corriendo a pedir ayuda a los donantes internacionales sin antes haber agotado las capacidades nacionales».

La estrategia se probó por primera vez en las inundaciones de 2007. Fue un debut impresionante, ya que el Gobierno consiguió evacuar a todo el mundo de las áreas inundadas sin que se produjese ninguna muerte. Las medidas de preparación ante emergencias redujeron sin lugar a dudas el número de muertes y lesiones causadas por el ciclón que se produjo por las mismas fechas. Las personas que vieron sus casas destruidas fueron trasladadas a centros de alojamiento temporal y se les proporcionó comida, asistencia sanitaria y servicios sociales básicos. Una evaluación posterior puso de manifiesto que, sin esta asistencia, se habrían producido muertes y un sufrimiento generalizado y que «las necesidades reales para la ayuda de emergencia se cubrieron en gran medida» mediante la operación.⁸⁸ A través de este ejercicio, el Gobierno de Mozambique tomó la decisión consciente de no enviar un llamamiento para ayuda internacional, demostrando el impacto que un Estado eficaz puede tener a la hora de abordar el riesgo y la vulnerabilidad.

Un sistema de seguridad humana exhaustivo para reducir los riesgos que imponen los desastres naturales debería incluir continuos esfuerzos de «mitigación». Los sistemas de planificación, códigos de construcción y normativas medioambientales, por ejemplo, pueden limitar el daño. Los sistemas de alerta temprana y los pro-

gramas de educación públicos también son clave: si los habitantes de las aldeas en Sri Lanka hubiesen sabido que el retroceso repentino del mar era el precursor de un tsunami, habrían escapado a terrenos más elevados, en lugar de lanzarse a recoger el pescado que se había quedado en el suelo marino ahora expuesto. En términos más generales, la reducción del riesgo coincide parcialmente con los programas de protección social, lo cual puede reducir la vulnerabilidad a los impactos y puede también extenderse rápidamente después de un impacto para permitir que las comunidades se recuperen lo más rápido posible.

Las comunidades pobres y las organizaciones de la sociedad civil también pueden tomar acciones de prevención para reducir en gran medida la vulnerabilidad. Los frutos de tal «preparación ante desastres comunitarios» se vieron en abril de 2007, cuando las repentinas inundaciones y los aluviones de barro provocados por las fuertes lluvias y por los deshielos barrieron largas áreas en el norte de Afganistán. A diferencia de muchas comunidades devastadas, la aldea de Dari-Souf Payan en Samangan solo padeció una muerte y daños limitados en la propiedad.

Las semillas de la preparación se habían plantado menos de seis meses antes en un intercambio de ideas sur-sur. En enero de 2007, la ONG de Bangladesh BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee) había iniciado un programa de reducción del desastre basado en la comunidad (CBDRR, por sus siglas en inglés) en la aldea. BRAC formó a un total de 30 facilitadores de la comunidad (20 mujeres y 10 hombres) para trabajar con grupos de 50 familias cada uno, estableciendo las unidades de gestión de desastres en la aldea con comités separados para mujeres y hombres, en un intento de mantener las normas culturales y garantizar que se escuchasen las preocupaciones de las mujeres.

En abril, cuando las fuertes lluvias comenzaron, los miembros del comité fueron a cada casa a hablar de las inundaciones inminentes y de la necesidad de trasladarse a terreno más elevado. Después de las inundaciones, con el apoyo de BRAC, los comités movilizaron a la comunidad a excavar canales de riego, para permitir que las aguas de las inundaciones se fuesen y que la vida volviese a la normalidad lo antes posible.⁸⁹

Cuba es quizás el exponente más famoso en preparación de desastres con base en la comunidad, como explica una representante de vecinos de la Federación de mujeres cubanas en La Habana:

Soy responsable de esta parte del vecindario. Si nos golpea un huracán, sé que dentro de una unidad multifamiliar hay una mujer en una silla de ruedas que va a necesitar ayuda para irse. Tengo a 11 madres solteras en las plantas segunda y tercera de un edificio de apartamentos con niños menores de dos años, que necesitarán más ayuda para la evacuación y necesidades especiales en los refugios. Tengo dos mujeres embarazadas, una en ese bloque y otra en este de aquí, que necesitarán una atención especial.⁹⁰

CUADRO 4.5

CUBA FRENTE A KATRINA, LECCIONES EN LA REDUCCIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

Dos meses después de que el huracán Katrina inundase Nueva Orleans en 2005, llevándose la vida de 1.300 personas, el huracán Wilma, en cierto momento el mayor huracán jamás registrado, golpeó Cuba. El mar barrió 1 kilómetro en tierra firme e inundó la capital, La Habana, pero no hubo muertes, ni siquiera heridos en la ciudad. En toda la nación, 640.000 personas fueron evacuadas y sólo una perdió la vida. Los seis huracanes más grandes que tuvieron lugar en Cuba entre 1996 y 2002 se cobraron sólo 16 vidas.

¿Qué hizo este país pobre en desarrollo, sujeto a un embargo económico de larga duración por parte de EEUU, que la superpotencia rica vecina no supo hacer? Los dos países tienen «activos tangibles», incluyendo una capacidad de defensa civil bien organizada, sistemas eficaces de alerta temprana, equipos de rescate bien equipados, reservas de emergencia y otros recursos. Pero los «activos intangibles» presentes en Cuba y que aparentemente no tiene EEUU demostraron ser igual de importantes. El motor en la maquinaria de defensa civil cubana que permite que funcione de forma adecuada está compuesto de liderazgo local, movilización de la comunidad, un fuerte sentimiento de solidaridad y una población que está bien formada y educada en respuesta a desastres.

Cuba ha desarrollado una «cultura de la seguridad», que centraliza el proceso de toma de decisiones en una crisis pero que descentraliza la implementación. Muchas personas de a pie juegan importantes papeles en la preparación y respuesta ante desastres. El uso frecuente y repetido del sistema ha creado elevados niveles de confianza entre las comunidades y las autoridades de defensa civil.

«Cualquier niño en edad escolar puede explicar cómo hay que prepararse y qué hay que hacer. Los estudiantes saben qué hacer, conocen las fases [las cuatro fases de emergencia: Información, alerta, alarma y recuperación], qué hacer en cada fase... cómo reunir cosas en la casa y guardarlas... cerrar el agua y la electricidad. Todos los estudiantes, trabajadores y pequeños agricultores reciben esta formación», explica José Castro de la unidad de defensa civil en Cienfuegos.

Una vez al año, a finales de mayo, todo el país participa en un ejercicio de formación en reducción de riesgo, incluyendo un día entero de ejercicios de simulación y otro en el que se identifican a los residentes vulnerables, se cortan ramas que podrían caer sobre las casas, se comprueban los muros de los embalses o presas, se limpian los pozos, se identifican los lugares para evacuar a las personas, y así sucesivamente.

Fuente: Oxfam America. Cuba – *Weathering the Storm: Lessons in Risk Reduction from Cuba*. www.oxfamamerica.org/newsandpublications/publications/research_reports/art7111.html

La reducción del riesgo ante desastres no solo reduce el sufrimiento y salva vidas, sino que también puede limitar el daño económico. Durante las inundaciones de 1998 en Bangladesh, por ejemplo, el valor del ganado salvado en un refugio de las inundaciones de cuatro acres excedía diecisiete veces el coste de construcción del refugio. Los costes de reconstrucción de un nuevo puerto de aguas profundas en Dominica después de haber sufrido el huracán David en 1979 fueron equivalentes a un 40 por ciento de la inversión original, comparado con el 12 por ciento extra que hubiese costado construir el puerto original a un nivel que pudiese resistir dicho huracán.⁹¹

Tanto en términos económicos como humanitarios, puede que no sea pan comido, pero reducir los riesgos *antes* de un desastre es ahorrar trabajo a nivel político, como reconoció en 1999 el secretario general de la ONU, Kofi Annan: «Formar una cultura de prevención no es fácil. Aunque los costes de la prevención tienen que pagarse en el presente, sus beneficios se encuentran en un futuro distante. Es más, los beneficios no son tangibles; son los desastres que no tuvieron lugar».⁹² Los Gobiernos suelen encontrar más fácil recaudar dinero a nivel internacional cuando un desastre ya ha golpeado y la cobertura televisiva se encarga de recaudar dinero en los países donantes.

La clave para superar tales obstáculos políticos es una combinación de liderazgo político, presión por parte de una sociedad civil informada, y un cambio en el sistema de ayuda internacional hacia la prevención. Después del tsunami de 2004, la comunidad internacional se reunió para intentar crear este cambio, adoptando un plan de diez años para la reducción del riesgo de desastres conocido como el Marco Hyogo, que hasta la fecha ha sido firmado por 160 países.

El marco establece las responsabilidades de los Estados y de las organizaciones internacionales a la hora de crear un sistema sólido de reducción del riesgo de desastres y marca un gran paso hacia delante, al reconocer el rol de liderazgo de los Gobiernos nacionales y al pasar de una respuesta internacional tradicional impulsada por el desastre a un enfoque más exhaustivo para reducir el riesgo y formar seguridad humana. El mensaje clave del Marco Hyogo es que la reducción del desastre debería ser una parte central de la agenda de desarrollo mundial. Sólo el tiempo nos dirá si Hyogo consigue marcar una diferencia real o si simplemente pasa a ocupar más espacio en las estanterías llenas de declaraciones internacionales importantes pero que en última instancia se han quedado sin efecto. Gran parte dependerá de mantener el escrutinio internacional y de la presión por el cambio.

RENDIR CUENTA DE LA RESPUESTA A LOS DESASTRES

Poner un mayor énfasis en la «rendición de cuentas descendente» para los beneficiarios de la ayuda de emergencia cambia el modo en que las organizaciones de ayuda responden a una emergencia. Una cultura basada en consultar y escuchar, en tratar a la población como ciudadanos y titulares de derechos en lugar de meros receptores de caridad, lleva a una mejor ayuda. Cuando un terremoto golpeó la ciudad indonesia de Yogyakarta en 2006, las consultas iniciales que Oxfam hizo a los residentes indicaron que, sorprendentemente, la necesidad más urgente era disponer de sandalias de plástico: Yogyakarta es una ciudad moderna, con mucho cemento y cristal. La población forzada a abandonar sus hogares en un terremoto en mitad de la noche lo hizo sin su calzado, viéndose obligada a caminar por las calles sobre vidrio roto. El equipo encontró a un proveedor y en cuestión de horas estaba repartiendo sandalias.

Al preguntar a los supervivientes del tsunami de 2004 en Aceh una pregunta simple («¿prefieren las letrinas tradicionales en las que hay que ponerse en cuclillas o letrinas con cisterna?») Oxfam pudo obtener su respuesta desde el comienzo. Desafortunadamente, otros no preguntaron y como resultado construyeron miles de las poco populares letrinas, que siguen sin utilizarse, por toda la isla.

La capacidad de respuesta y la rendición de cuentas deben unirse en un enfoque de derechos para las emergencias. Esto requiere una serie de mecanismos prácticos, entre ellos:

- Garantizar un nivel adecuado de participación de las comunidades afectadas en todos los aspectos de la respuesta de la agencia de ayuda, desde la evaluación inicial a la evaluación final.
- Ofrecer información relevante a las necesidades de las comunidades para que ellas puedan reclamar sus derechos de acuerdo a las leyes humanitarias internacionales.
- Ofrecer un medio para que las comunidades pueden expresar los comentarios positivos y las críticas a los que han ofrecido la asistencia humanitaria y para recibir la reparación apropiada.

- Documentar los esfuerzos para asegurar la rendición de cuentas y poner los registros a disposición del escrutinio público.

Establecer un mecanismo de quejas en su programa de respuesta a la crisis alimentaria de Malawi en 2005-2006 permitió a Oxfam descubrir y rectificar los delitos que habían cometido los «intermediarios» en el programa, que estaban robando comida que debería haber llegado a los beneficiarios. Los beneficiarios probablemente no se habrían atrevido o no sabrían cómo contactar con Oxfam y la policía si no hubiesen participado en las discusiones durante los primeros días del programa sobre sus derechos y el mejor modo de presentar quejas.

Lograr este tipo de rendición de cuentas implica aprender cómo hacerlo (teniendo en cuenta que no es sencillo lograrlo en medio de una catástrofe humanitaria) y establecer un sistema para evaluar e informar sobre el progreso, para que las organizaciones puedan ver cómo lo están haciendo y generar la presión para mejorar.

Hay varias maneras en las que puede evolucionar todavía más el esfuerzo por mejorar la rendición de cuentas descendente. Una opción es centrarse en establecer estándares e indicadores de las mejores prácticas, como la iniciativa Sphere que ha establecido estándares de calidad para la asistencia humanitaria de forma más general. Un sistema de revisión por homólogos, con resultados publicados, podría mejorar los niveles de transparencia y acelerar los esfuerzos por divulgar las mejores prácticas entre las ONG. Finalmente, podría ser necesario optar por un sistema de certificación por medio de auditores independientes. Esto podría ayudar a calmar a los críticos de las ONG que argumentan que la autorregulación no es suficiente en una época en la que el público ha pasado de una cultura de «confía en mí» a una de «muéstrame»; sin embargo, a algunos les preocupa que semejantes modelos de responsabilidad del norte y de auditoría puedan aumentar los costes y excluir a agencias de ayuda emergentes del sur que, de incluirse, podrían convertirse en participantes importantes en el futuro.

La palabra «desastre» procede del latín y significa «poco estrella-do», pero es la desigualdad y la injusticia las que determinan quién está ante el riesgo de padecer desastres, no las estrellas. Y al golpear

más duramente a los grupos pobres y marginales, los desastres aumentan la desigualdad dentro de los países y entre ellos.

Al mejorar la seguridad humana, el estereotipo de «ángeles de la piedad» de piel clara apurándose para rescatar a la población que sufre, desdichada, se corresponde menos, afortunadamente, con la realidad. La situación es muy diferente: la seguridad humana procede de las comunidades pobres que se enfrentan al riesgo a través de sus propios esfuerzos, con el respaldo de Estados eficaces y que rinden cuentas. La mayor parte de los desastres naturales se pueden predecir en gran medida y el daño puede minimizarse a través de una organización eficaz, un análisis sólido de los riesgos, planificación e inversión en la reducción del riesgo. La clave es capacitar a la población para que se prepare para los desastres antes de que se produzcan, para que se puedan enfrentar a ellos una vez que golpean y para reconstruir sus vidas lo antes posible una vez que han pasado.

CAMBIO CLIMÁTICO

Tenemos una palabra para eso, es «chivala». Significa el calentamiento de la tierra. Y por supuesto la población ve que se han producido cambios, pero no los relacionan con una cuestión global. La gente escucha cosas por la radio y tienen conocimiento de El Niño, pero no entienden el modo en que estas cosas están relacionadas.

THOMAS BWANALI, PRODUCTORES LÁCTEOS DE SHIRE HIGHLANDS, MALAUI, JUNIO 2007

Cada vez que se produce un «evento climático» importante, ya sea una sequía en África o Australia, inundaciones en Europa o Bangladesh, o un huracán en Nueva Orleans o Granada, los grupos de defensa y los medios de comunicación inmediatamente lanzan un debate teórico sobre si el cambio climático es su «causa». Los sistemas meteorológicos son tan complejos y los modelos de clima tan nuevos, que los eventos específicos no se pueden relacionar con una causa única. Sin embargo, el hecho de que el clima mundial está cambiando, con sus enormes ramificaciones, está lejos de toda duda. La temperatura de la Tierra está aumentando: hasta la fecha, todos los años del nuevo milenio se han clasificado entre los diez años más cálidos desde que se empezaron a registrar en 1850, al tiempo que 2005 igualó a 1998 como el año más cálido jamás registrado.⁹³

El cambio climático ha sido el tema de décadas de estudio científico global. Establecido en 1988, el Panel Intergubernamental sobre

Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) reúne a cientos de los mejores científicos del mundo para evaluar periódicamente estudios de todo el mundo relacionados con el clima que se han publicado y que son significativos. Su informe de 2007 reflejaba un firme consenso, una mayor seguridad y unas averiguaciones más sólidas, basadas en la disponibilidad de estudios más actualizados que cubrían un área más amplia en comparación con informes previos. Llegaba a la conclusión de que el cambio climático inducido por los humanos es ahora «inequívoco», el proceso ya está bien avanzado y está ocurriendo más rápido de lo que se esperaba.⁹⁴

El triste pronóstico mundial del IPCC incluye pautas temporales más erráticas y graves y mayores aumentos en los niveles del mar. Estados isleños a nivel del mar como Kiribati, las Maldivas y Tuvalu podrían desaparecer completamente, mientras que países como Vietnam y Egipto se enfrentan a la devastación en sus costas: una subida de un metro en los niveles del mar (estimación por parte del Banco Mundial del posible impacto del cambio climático) inundaría los hogares del 10 por ciento de su población, inundando las principales ciudades y dando lugar a crisis masivas de refugiados. El estudio del Banco Mundial concluía: «En este siglo, cientos de millones de personas se verán desplazadas por el incremento en el nivel del mar; el daño económico y ecológico que acompañará a esto será grave para muchos. El mundo no ha vivido nunca antes una crisis de estas dimensiones».⁹⁵

El Informe de evaluación de 2007 del IPCC llegaba a la conclusión de que si no se toman medidas urgentes para poner freno a las emisiones de gas de efecto invernadero, la temperatura en la superficie del planeta es probable que aumente entre 2°C y 4,5°C de aquí al año 2100, con un «cálculo más aproximado» de 3°C.⁹⁶ Un cuerpo creciente de pruebas científicas respalda la conclusión de que el calentamiento por encima de 2°C constituye un nivel «peligroso» de cambio climático.⁹⁷ En muchos países, las comunidades pobres ya se están enfrentando a impactos peligrosos. Aunque un cálculo de las víctimas que ha infligido el cambio climático siempre será aproximado, la Organización Mundial de la Salud sugiere que las tendencias de calentamiento y de precipitaciones que se atribuyen al cambio climático motivado por el hombre en los últimos 30 años ya

se han llevado más de 150.000 vidas en un año, la mayoría de ellas en los países pobres.⁹⁸

La profunda injusticia del cambio climático es que los que tienen la menor responsabilidad histórica son los que más sufren las consecuencias predecibles. Muchos de los ciudadanos de los países en desarrollo en regiones ecuatoriales, que han producido históricamente niveles muy reducidos de gas invernadero per cápita, serán los que más sufran. Esto se debe a la gravedad de los cambios medioambientales pronosticados en estos países y la falta de recursos de los mismos para abordarlos.

Los países pobres serán los más golpeados a través de una combinación de sequías, disminución en las cosechas agrícolas, huracanes más graves, inundaciones y tormentas. Asimismo se enfrentarán a un aumento de las amenazas para la salud, por ejemplo de estrés hídrico que produce la diarrea y cólera o de la propagación de mosquitos portadores de malaria a nuevas áreas, a medida que aumentan las temperaturas. El aumento en la frecuencia de tales incidentes dejará a las comunidades con mucho menos tiempo entre impactos en el que reconstruir sus bienes y su resistencia.

Dentro de estas comunidades, las mujeres serán las más afectadas. El papel de la mujer en las unidades familiares rurales –proveer comida, combustible, agua y cuidados– depende en gran medida de que los recursos naturales estén disponibles. Cuando las sequías, inundaciones o lluvias impredecibles hacen que los recursos sean escasos, las mujeres se podrían ver forzadas a pasar más tiempo cuidando de niños desnutridos o tener que caminar más para recolectar agua y combustible. La falta de acceso relativo de las mujeres a los bienes y al crédito las deja más dependientes de la naturaleza para vivir, con todas sus crecientes incertidumbres.

Cuando las mujeres y los hombres se ven obligados a tomar medidas extremas para sobrevivir a eventos temporales graves, las consecuencias pueden ser devastadoras. En algunas partes del sur de África, por ejemplo, los investigadores han puesto de manifiesto que durante una sequía el índice de nuevas infecciones de VIH aumenta. ¿Por qué esta correlación? Porque si los cultivos fallan, muchos hombres migran a las zonas urbanas para encontrar trabajo como mano de obra y cuando regresan meses más tarde algunos traen consigo

el virus. Asimismo, los padres podrían casar a sus hijas a una edad más temprana con hombres que han tenido varias esposas o parejas, para obtener efectivo de la dote y tener miembros familiares a los que alimentar. Y algunas mujeres, abandonadas en la aldea para superar una cosecha fallida, recurren a vender sus cuerpos a cambio de dinero o alimentos para sus hijos, porque no tienen ningún otro bien que canjear.⁹⁹

En todos los continentes, el cambio climático exacerbará las condiciones que fuerzan a la población a tener que hacerle frente de maneras extremas. Los países tropicales y subtropicales (principalmente en el África subsahariana y el sur de Asia), donde las poblaciones pobres tienen menos alternativas a la agricultura o al pastoralismo, serán más cálidos, más secos y serán más propensos a la sequía o a una mayor humedad con lluvias más intensas y riesgo de inundaciones. El IPCC concluye que en algunos países africanos las cosechas agrícolas alimentadas por la lluvia podrían descender en un 50 por ciento ya en 2020, amenazando seriamente la seguridad alimentaria.¹⁰⁰

En las cuencas de los grandes ríos de África, la cantidad total de agua disponible ya ha disminuido en un 40-60 por ciento.¹⁰¹ Si las tendencias actuales continúan, los modelos climáticos predicen que para 2050 la mayoría del África subsahariana será significativamente más seca, con un 10 por ciento menos de lluvia en el interior y una pérdida de agua, exacerbada por unos índices de evaporación mayores. En el sureste asiático, el cambio climático se cree que afectará al monzón indio, donde un 10 por ciento de fluctuación en el promedio de precipitaciones de lluvia puede causar graves sequías o inundaciones.¹⁰²

El aumento de la energía en el sistema climático es probable que incremente la frecuencia y la magnitud de las inundaciones en muchas regiones. Aguaceros más intensos también afectarán la captura del agua por el suelo ya que si disminuyen los índices de infiltración, se pierde más agua y aumenta la erosión del terreno. El aumento en las temperaturas y el descenso en las nevadas se espera que aceleren la retirada de los glaciares, reduciendo sustancialmente el volumen de agua de deshielo del que dependen muchos países en latitudes más elevadas. En Perú, por ejemplo, la cobertura de glaciares ha dis-

minuido en un 25 por ciento en los últimos 30 años, mientras que en China prácticamente todos los glaciares han mostrado un deshielo sustancial.

En general, se estima que estos cambios aumentarán el número de personas que sufren de estrés hídrico en 500 millones en 2020, con las enormes implicaciones que esto conlleva para la seguridad alimentaria y la salud. La OMS estima que en 2000 el cambio climático ya era el responsable de aproximadamente el 2,4 por ciento de los casos de diarrea en todo el mundo y del seis por ciento de los casos de malaria en algunos países de ingresos medios.¹⁰³ Estos niveles aumentarán a medida que las condiciones climáticas empeoren.

Las disminuciones en la seguridad alimentaria y de agua podrían tener como resultado números sustanciales de refugiados medioambientales y personas desplazadas de forma interna. La ONU avisa de que, si no se toman medidas ahora, podría haber más de 150 millones de refugiados medioambientales en 2050, debido a los posibles efectos del calentamiento mundial.¹⁰⁴ Es probable que tal escala de migración aumente los conflictos, dentro de los países y entre ellos, y que induzca a una inestabilidad social y económica mundial.

CUADRO 4.6 CAMBIO CLIMÁTICO, AGUA Y CONFLICTOS EN ASIA CENTRAL

El cambio climático está empeorando las dificultades a las que se enfrentan los antiguos Estados soviéticos de Asia central, donde la producción de algodón y la deforestación ya han socavado el ecosistema. Como sus vecinos, Tajikistán vive de la producción de algodón, que consume mucha agua y está basada en un sistema de riego sumamente ineficaz y obsoleto. La guerra civil ha dañado todavía más las infraestructuras y casi un cuarto de la población utiliza canales de riego contaminados por productos químicos de las granjas, como su principal fuente de agua potable. Corriente abajo, el mar Aral continúa reduciéndose, exponiendo el polvo de fertilizantes y pesticidas que se arrojaron a él en los años pasados, creando un basurero tóxico para la población que vive en sus orillas.

Por muy mal que estén ya las cosas, el cambio climático podría precipitar un «punto de inflexión». Los glaciares de Tajikistán, fuente de la mayoría del agua en la cuenca del mar Aral, se han reducido en un 35 por ciento en los últimos 50 años, y lo que queda desaparecerá incluso más rápido a medida que aumentan las temperaturas.

En los valles de las montañas, el rápido deshielo aumenta el riesgo de inundaciones y deslizamientos de tierra. Corriente abajo, es posible que aumente la competición por agua. Los sistemas regionales de partición del agua que antaño estaban conectados por el diseño soviético se han desenredado y ahora tienen que ser gestionados por cinco nuevos países irritables y acosados por la pobreza, cada uno de los cuáles quiere más agua para su desarrollo nacional y todo mientras el abastecimiento general está menguando, receta segura para futuras tensiones.

FORMAR RESISTENCIA AL CAMBIO CLIMÁTICO

Hay dos grandes rutas para reducir la vulnerabilidad de la población al daño: reducir el alcance del peligro al que se enfrentan o reducir el riesgo de que ese peligro les dañe. En el caso del cambio climático, es necesario tomar medidas urgentes en ambos frentes. Los peligros del cambio climático son inundaciones, sequías, huracanes, lluvia errática y aumentos en los niveles del mar, resultado del calentamiento mundial inducido por el ser humano. Esos peligros deben ser atacados de raíz: las emisiones mundiales tienen que llegar a su máximo en 2015 y para 2050 deben descender en por lo menos un 80 por ciento de los niveles de 1990, para evitar que el calentamiento global exceda el punto de peligro elevado de 2°C (véase el capítulo 5).

Sin embargo, incluso si se consigue tener bajo control rápidamente los gases de efecto invernadero, los efectos retrasados de las emisiones ya se han liberado y esto implica que el aumento en los niveles del mar, las sequías, las inundaciones, huracanes y variabilidad en las lluvias serán más graves por lo menos hasta 2030.¹⁰⁵ Usando la jerga propia, abordar el cambio climático no se centra sólo en la «mitigación» (reducción de emisiones) sino que también da prioridad a

la «adaptación» (formar la resistencia de la población a los impactos climáticos). Ahora la adaptación es esencial y las comunidades necesitan un respaldo importante a nivel nacional e internacional para llevarla a cabo con éxito.

Las comunidades humanas se han adaptado, claro está, a la variabilidad del clima natural durante milenios plantando diversos cultivos, usando la irrigación para administrar el agua limitada o seleccionando cuidadosamente las semillas para la siguiente estación. Sin embargo, algunas de las comunidades más pobres en la actualidad no pueden hacer frente a la variabilidad natural y se ven gravemente desplazadas por culpa de las sequías y de las inundaciones naturales, llevándoles meses o años volver a establecer sus medios de vida. El cambio climático inducido por los seres humanos exacerbará todavía más esta tensión porque la velocidad, escala e intensidad de los eventos temporales graves que causa llevarán a muchas comunidades más allá de los límites de su experiencia. Se verán forzados a encontrar modos de superar el cambio medioambiental en una escala que no se había visto desde el último periodo glacial: estaciones de lluvia que no llegan, ríos que se secan, tierras arables que se convierten en desierto y bosques y especies de plantas que desaparecen para siempre.

En algunas partes del mundo, no se sabe cómo cambiará el clima. En África occidental, por ejemplo, hay un gran debate en torno a si las lluvias disminuirán y causarán sequía o si aumentarán y causarán inundaciones torrenciales, o si se quedarán como están en promedio pero serán mucho menos fiables, haciendo que las decisiones de siembra de los agricultores sean más arriesgadas. Cuando el cambio es así de impredecible, la población debe prepararse reuniendo información, recursos, infraestructura, influencia y oportunidades para diversificar sus medios de vida. El desarrollo a largo plazo es una de las rutas más importantes para crear una capacidad de adaptación de un individuo, comunidad o país.

El desarrollo y la preparación ante desastres podrían ser esenciales para crear resistencia al cambio climático, pero el cambio climático a su vez fuerza a un replanteamiento del desarrollo y la planificación ante desastres. No es bueno invertir en plantas de energía hidroeléctrica si el flujo del río está descendiendo en un 10 por ciento

al año. Asimismo, no tiene mucho sentido invertir recursos en agricultura que necesita de la lluvia si va a dejar de llover. La adaptación eficaz al clima integra deliberadamente una mejor concienciación de los futuros impactos del clima en las planificaciones y medidas actuales, estén éstas orientadas a minimizar el riesgo o a maximizar las oportunidades.

En los casos en que los cambios en el clima se hacen evidentes, algunas comunidades ya están tomando medidas. Un estudio de cuatro aldeas en Sudáfrica y Mozambique que se enfrentan a crecientes sequías e inundaciones y a una lluvia más errática confirma que la población pobre ya está buscando maneras de adaptarse por medio de:

- **Construir instituciones sociales:** Las comunidades establecen numerosas asociaciones, proyectos de alimentos comunitarios, cooperativas y grupos de mujeres para compartir el riesgo y hacer frente a las amenazas juntos.
- **Diversificar los medios de vida:** Las comunidades intentan pasar a nuevas áreas de actividad, como la pesca, el cultivo de verduras o la construcción, mientras que otros entran en el extremo más comercial de la agricultura, introduciendo la irrigación y la venta en lugar de consumir sus productos.
- **Mirar más allá de la aldea:** Por ejemplo, creando conexiones con pueblos cercanos, enviando más emigrantes varones a trabajar a los pueblos y a la agricultura comercial o creando enlaces complementarios con otras áreas de la agricultura.¹⁰⁶

Al mismo tiempo, hay límites claros sobre hasta qué punto se pueden adaptar con éxito las comunidades pobres si no reciben un apoyo mayor. Muchas personas no disponen de oportunidades viables para diversificar sus medios de vida o no tienen dinero para pagar por la tecnología que necesitan, como sistemas de riego o redes para las camas tratadas con insecticida. La mayoría tiene poco acceso a información fiable sobre el clima que les ayudaría a planificarse de forma más eficaz, o no disponen de los medios para aprender cómo otras comunidades se han adaptado en situaciones similares. La investigación sobre los agricultores de subsistencia en Zimbabwe puso de manifiesto que casi la mitad de los entrevistados dijeron que

les gustaría ajustar su agricultura de acuerdo a las predicciones a largo plazo, pero que su falta de efectivo y de crédito no se lo permitía.¹⁰⁷ Del mismo modo, un estudio realizado por Action Aid sobre el cambio climático en las ciudades africanas descubrió que la capacidad de los habitantes de las barriadas urbanas para adaptarse a un aumento de las inundaciones era débil, porque no se podían organizar fácilmente como comunidad y por tanto eran menos capaces de tomar medidas colectivas necesarias para formar resistencia.¹⁰⁸

LA ADAPTACIÓN REQUIERE CIUDADANOS Y ESTADOS

El deshielo glacial en el Himalaya está causando inundaciones más frecuentes y más graves en los valles a su alrededor, donde viven millones de personas. La dimensión de las inundaciones de 2000 llegó como toda una sorpresa a las comunidades a orillas del río en West Bengal, en la India. «Hubo un anuncio por los altavoces, avisándonos de que habría inundaciones graves», recuerda Dipali Biswas, residente del distrito de Nadia. «Pero no éramos conscientes de que serían tan graves. Cuando vi el agua por encima del techo de mi casa, no me lo podía creer».

Desde entonces, la ONG local Sreema Mahila Samity (SMS) ha iniciado una planificación de desastres con base en la comunidad, apoyando a las mujeres como líderes en sus comunidades para establecer grupos de trabajo en las aldeas, planificar y practicar la respuesta ante los desastres, aprender a construir barcos de montaje rápido y refugios para las inundaciones, elevar los cimientos de sus casas y establecer bancos de grano comunales a prueba de inundaciones. Dipali forma parte del Grupo de trabajo de alerta temprana en su aldea. «En la actualidad tenemos noticias de las inundaciones de muchas maneras», explica, «por parte del comité de aldea, llamando a un número de teléfono para conseguir la información más actualizada, gracias a la televisión y la radio y por supuesto observando nosotros mismos el río. Durante la temporada de inundaciones, no nos perdimos ni un solo parte meteorológico por televisión o radio».¹⁰⁹

La aldea de Dipali está preparada en la medida de lo posible para las inundaciones que el cambio climático empeorará sin lugar a du-

das, y la ciudadanía activa de su comunidad ha sido esencial en esta preparación. Pero toda su preparación sólo tendrá éxito si el Gobierno local ofrece avisos precisos y a tiempo sobre las inundaciones y eso a su vez depende de que el gobierno nacional invierta en la infraestructura meteorológica de India. En pocas palabras, los ciudadanos activos sólo pueden tener éxito a la hora de adaptarse al cambio climático si cuentan con el apoyo de Estados eficaces.

Todos los países tienen que evaluar su vulnerabilidad al cambio climático, identificar las opciones de adaptación y planear las respuestas para proteger a su población de los impactos. Los países pobres, especialmente, necesitan hacer de esto una prioridad como parte de sus estrategias de desarrollo. Además de promocionar las iniciativas de reducción del riesgo de la comunidad y de integrar el riesgo climático en sus planes de desarrollo, el poder a nivel local, regional y nacional tiene que reforzarse; deben establecerse sistemas de información que puedan predecir con exactitud y supervisar los impactos del clima; deben desarrollarse o adaptarse las tecnologías a las condiciones locales cambiantes y deben protegerse las infraestructuras y los ecosistemas, como los bosques.

A la hora de planificar e implementar la adaptación climática, los Gobiernos locales y nacionales deben asegurar que las iniciativas de adaptación dan prioridad a las personas más vulnerables a los riesgos climáticos. Eso implica tener en cuenta los diferentes impactos del cambio climático sobre las mujeres y los hombres y comprender los impactos sobre las comunidades indígenas y sus necesidades. Las mujeres rurales y las comunidades indígenas con frecuencia se enfrentan a más riesgos climáticos a causa de su intensa dependencia de los recursos naturales. Sin embargo, su conocimiento de la biodiversidad y las opciones para manejarla en tiempos de tensión serán factores esenciales para estimular perspectivas innovadoras y por tanto su participación debe considerarse fundamental en todo intento de adaptar con éxito los planes existentes.

En la costa atlántica de Nicaragua, las autoridades tradicionales de los indios miskitu están intentando solventar parte de los daños ya causados por el cambio climático. El equilibrio de antaño de la comunidad con el bosque se basaba en su capacidad de predecir el tiempo y por tanto saber cuándo plantar los cultivos, pero esa po-

sibilidad de predecir ha desaparecido. «Ahora el verano es invierno. Abril solía ser verano, pero llovía todo el mes. Ahora, en mayo (invierno) no llueve. Escuchamos la tormenta, vemos los truenos que nos deberían anunciar que viene la lluvia, pero no es así», afirma Marciano Washington, un agricultor en las orillas del río Coco. «Ya no podemos depender de la naturaleza. No sabemos cuándo plantar nuestros cultivos». Las autoridades indígenas tradicionales, junto con una ONG local, Christian Medical Action (CMA), están introduciendo un sistema de alerta temprana para supervisar los niveles de lluvia y del río, para ofrecer esa información en un formato útil para el modo de vida de la comunidad.

Medidas estatales eficaces sobre la adaptación también pueden exigir una reconsideración de las políticas económicas en términos generales, como la propiedad y el uso de la tierra. Las reformas económicas en Vietnam, por ejemplo, han visto como bosques de manglares públicos a lo largo de la costa se han visto reemplazados por criaderos privados de gambas, que han proporcionado ingresos a algunos pero al mismo tiempo han reducido las opciones de medios de vida de las poblaciones pobres y han destruido vitales reguladores naturales contra las tormentas. El aumento en las desigualdades de los ingresos que ha tenido lugar a causa de esto ha minimizado la solidaridad que anteriormente ayudaba a asegurar el mantenimiento comunal de los diques, exponiendo así a las aldeas costeras a los aumentos en los niveles del mar relacionados con el clima.¹¹⁰ Ante la ausencia de una adaptación planificada públicamente, basada en amplias consultas, tendrán lugar respuestas privadas que pueden exacerbar la vulnerabilidad de la comunidad en su conjunto al cambio climático.

También se necesitarán tecnologías, modernas y antiguas, para que los agricultores pobres se adapten al cambio climático y será necesaria una investigación significativa agrícola nacional e internacional sobre las variedades de semillas tolerantes a las sequías y a las inundaciones. Las organizaciones sociales y las políticas locales en relación a la tierra serán asimismo esenciales si se quiere que los agricultores pobres puedan utilizar las nuevas semillas con éxito. En Mozambique, donde se espera que el cambio climático traiga consigo sequías e inundaciones, grupos de aldeanos han experimentado

con variedades de arroz, maíz, mandioca y batata resistentes a la sequía. Al trabajar en grupos, combinando hogares pobres y más ricos e implicando a granjeras y granjeros, los habitantes de las aldeas pudieron compartir los riesgos de las nuevas prácticas y aprender por sí mismos a través de pruebas, error y experimentación. Estas asociaciones informales han comenzado, con cierto éxito, a ejercer presión sobre las autoridades locales responsables de la distribución de la tierra para que los agricultores obtengan parcelas de tierra en diferentes ubicaciones. Esta diversificación de semillas y de suelo refuerza la resistencia a más sequías y a más inundaciones.

El cambio climático es la mayor amenaza para la lucha contra la pobreza a largo plazo y sin embargo la lucha contra la pobreza es esencial para equipar a la población pobre de manera que pueda abordar los inevitables impactos climáticos. A medida que se acumulan pruebas del cambio climático, la necesidad de tomar medidas urgentes para abordarlo se hace innegable. El cambio climático no es un proceso lineal ni reversible, pero parece tener una serie de «puntos de inflexión» que, una vez que han pasado, podrían tener consecuencias catastróficas e irreversibles. No responde al interés a largo plazo de ningún país esperar hasta que millones de personas se encuentren al borde del abismo ante el desastre climático.

Como confirmó el Informe Stern en 2006,¹¹¹ la mitigación —recortes rápidos en las emisiones para evitar un cambio climático catastrófico— es esencial y urgente. Sin embargo, el tiempo no está del lado de los «que no acaban de tomar las decisiones», que han estado durante años parados y han retrasado acuerdos internacionales de actuación. A menos que las emisiones globales comiencen a descender antes de 2015, hay pocas posibilidades de evitar el catastrófico cambio climático superior a 2°C, que tendrá devastadoras consecuencias para la población que vive en la pobreza y terribles implicaciones para la estabilidad de la sociedad global y su economía. Por tanto, la urgencia y el liderazgo son fundamentales para tomar medidas, mientras todavía queda tiempo. Las medidas tomadas por ciudadanos del norte y del sur, aliados a sectores empresariales con una visión progresista a más largo plazo, serán cruciales para garantizar que dicho liderazgo tenga éxito, aspecto que se examina en detalle en el capítulo 5.

Para la población pobre, los impactos climáticos ya están superando su capacidad de hacer frente y para ellos la adaptación es inevitable. Pero necesitan un apoyo significativo para hacerlo en la escala y con la rapidez de innovación y aprendizaje que son necesarios para enfrentarse con el cambio rápido y sin precedentes. En general, hacer que la adaptación climática funcione requiere el mismo tipo de perspectivas basadas en la comunidad, respaldadas por políticas gubernamentales comprometidas, que ya funcionan ante otros problemas del desarrollo: formar seguridad humana a través de la combinación de ciudadanos activos y capaces y un Estado eficaz y que rinde cuentas.

VIVIR AL FILO DEL ABISMO: LOS PASTORALISTAS EN ÁFRICA

Los visitantes extranjeros en la capital keniana de Nairobi están acostumbrados a ver, en medio de los atascos de tráfico y del humo, las figuras de ropaje rojo y característicamente altas de los pastores maasai en una visita a la ciudad. Los maasai son los más reconocidos a nivel internacional de los 100-200 millones de pastoralistas del mundo (pastores con su ganado itinerante que viven en áreas áridas y semiáridas que constituyen uno de los lugares más duros y más remotos del planeta).¹¹²

En unas condiciones tan hostiles, no sorprende que los pastoralistas estén expuestos a niveles más elevados de riesgo y a una mayor vulnerabilidad que las personas que viven en áreas donde la agricultura es una opción viable. La lluvia es escasa, las infraestructuras son casi desconocidas (o en el mejor de los casos dilapidadas) y las armas abundan debido a la poca seguridad. Sin embargo, hay un cuerpo de evidencias considerable que sostiene que los medios de vida pastorales son de hecho estrategias de gestión del riesgo y de adaptación bien diseñadas.¹¹³ Varios estudios han puesto de manifiesto que, económicamente, el pastoralismo se compara de modo favorable con la cría de ganado para fines comerciales.¹¹⁴

Los pastoralistas no sólo son un grupo importante y de proporciones considerables en sí mismo, sino que sus medios de vida ejemplifican las relaciones entre la pobreza, el riesgo y la vulnerabilidad.

Los pastoralistas son expertos en gestión de los riesgos, mostrando una resistencia extraordinaria; sin embargo, con demasiada frecuencia ven cómo sus esfuerzos resultan minimizados por el prejuicio y la incomprensión de los gobiernos y de las sociedades en su conjunto. Asimismo, los pastoralistas se encuentran en el extremo del cambio climático y podrían aportar lecciones valiosas sobre cómo enfrentarse a un planeta más seco y más cálido.

El pastoralismo en las regiones áridas y semiáridas de África evolucionó como respuesta al cambio climático a largo plazo. Cuando el Sáhara entró en un periodo de desecación prolongada hace unos 7.000 años, el pastoreo con ganado itinerante –pastoralismo– permitió a la población adaptarse a un entorno cada vez más árido e impredecible.¹¹⁵ Los «impactos» como la sequía no son eventos extraños sino que forman parte del orden natural y de la razón por la que las comunidades pastorales viven del modo en que lo hacen.

Los pastoralistas tienen estrategias muy eficaces para sobrevivir que los hacen resistentes a estos riesgos. Integran la cría de ganado con otras actividades como la agricultura y extracción de minerales, madera de tierra seca y productos de los bosques como miel y resina. Coexisten con los animales salvajes tan vitales para el turismo y ofrecen «servicios medioambientales» importantes como proteger los bosques de tierra seca y las cuencas de recepción de agua y mantienen las zonas de dispersión de vida salvaje fuera de los parques nacionales.¹¹⁶ En la región Shinyanga de Tanzania, los agripastoralistas sukuma que poseen más de dos millones de cabezas de ganado en la región, han reforestado con ayuda unas 250.000 hectáreas de tierra que durante un tiempo estuvo degradada.¹¹⁷

La movilidad es básica en la vida pastoral y es crucial para gestionar el riesgo de los entornos duros e impredecibles. Al trasladar su ganado, cabras y ovejas, y negociar la compartición y el mantenimiento del escaso pasto y agua, las comunidades sobreviven en extensas áreas de pastizales que carecen de fuentes de agua permanentes. Sin embargo, aunque los pastoralistas han demostrado su durabilidad, siguen estando marginados social y políticamente, y han experimentado un aumento en sus problemas, vulnerabilidad y sufrimiento en los últimos años. A pesar de la creciente frecuencia de la sequía, la gravedad de la situación actual para las comunidades

pastoralistas nace más de años de verse ignorados e incomprendidos por los Gobiernos centrales que de la imprevisibilidad de la lluvia.

Las medidas gubernamentales en las áreas pastorales han sido con frecuencia hostiles (abiertamente o no) y guiadas por un paradigma de gestión de los pastizales importado de América del Norte donde las condiciones medioambientales son muy diferentes. Funcionarios y «expertos» consideraban que el pastoralismo era irracional y atrasado, que la tierra debía ser de propiedad individual y no comunal, que los pastoralistas deberían asentarse y el «desarrollo» llegaría por sí solo. Veían el pastoralismo como una práctica atrasada, improductiva y perjudicial para el medio ambiente.

Como los aborígenes australianos o los inuit de Canadá, los pastoralistas sufrieron intentos deliberados de socavar su medio de vida y su cultura. Según un informe reciente de Human Rights Watch, el Gobierno de Uganda continúa ignorando los derechos de las comunidades pastorales a través de «asesinatos ilegales, tortura y maltrato, detenciones arbitrarias, robo y destrucción de la propiedad».¹¹⁸

LOS PASTORALISTAS COMO CIUDADANOS

Los pastoralistas, que no son más que un pequeño porcentaje de la población nacional de los países en los que viven y habitan en áreas remotas, con frecuencia carecen del poder y del espacio para organizarse de forma eficaz. No se escuchan las voces pastorales; las asociaciones locales suelen ser débiles y con frecuencia tienen como cooperadores a élites poderosas. Sin embargo, los pastoralistas se están organizando. Se han aprobado leyes o estatutos en varios países que reconocen formalmente el pastoralismo y ofrecen un mejor marco estructural para la gestión de los pastizales.¹¹⁹ Muchas de estas leyes reconocen la importancia de la movilidad para el sistema pastoral. Los estatutos pastorales de Malí, por ejemplo, consagran todo un capítulo a este tema.

Un ejemplo de Senegal en 2005 ilustra algunas de las importantes fisuras en los debates sobre el pastoralismo y evidencia lo que se puede lograr a través de la movilización. El presidente del país, Wade, anunció en la radio que iba a vender 3.000 hectáreas del «rancho Doli» para la producción de cacahuetes. Esta zona era una área de

pasto clave en la estación seca y un refugio de la sequía que, aunque se llamaba rancho, estaba bajo el control de los pastores de ganado residentes. Tras reuniones fallidas entre el primer ministro y los productores de ganado, el presidente emitió un decreto en noviembre de 2003 transfiriendo la propiedad de 44.000 hectáreas de la zona.

Los grupos pastoralistas respondieron organizando lo que resultó ser una eficaz campaña en los medios de comunicación. Avisaban a los habitantes de la capital, Dakar, de que, si el Gobierno seguía adelante, boicotearían todos los mercados de ganado. Asimismo criticaban las razones subyacentes tras la transferencia de tierra (es decir, que la producción pastoral estaba pasada de moda y era ineficaz) y las actitudes oficiales hacia el sector de producción de ganado en general. Como consecuencia el Gobierno retiró sus planes y ofreció a los pastoralistas una victoria en lo que se dio en llamar «*l'affaire du ranche de Doli*».¹²⁰

Aunque campañas específicas no tienen por qué cambiar necesariamente las actitudes hacia el pastoralismo, ilustran el poder de las medidas colectivas. En el este de África, la Oficina de la ONU para la Coordinación de los asuntos humanitarios ha estado trabajando para desarrollar las voces de los pastoralistas en Etiopía y en otras partes. Se han organizado reuniones de representantes de pastoralistas por todo el planeta para ofrecer un espacio en el que puedan compartir sus experiencias e ideas y para que colaboren con los Gobiernos y los representantes de los donantes de acuerdo a sus propias reglas.

A nivel comunitario, las asociaciones locales ayudan a reducir la vulnerabilidad al ofrecer fármacos veterinarios de una importancia vital y gestionar y mejorar los recursos de agua escasos. A medida que han conseguido más reconocimiento, las asociaciones han participado con los Gobiernos, defendiendo mejores servicios y presupuestos y un papel más significativo en la gestión de los conflictos. En África occidental, las asociaciones de pastores, incluidas AREN y la red subregional Bilitaal, tienen muchos miles de miembros registrados y combinan la legitimidad representativa con la influencia política y un grado de autonomía económica.

TRADICIONALISTAS PREVISORES

El pastoralismo, con su acentuado énfasis en la familia, en las lealtades de clan y en la propiedad común y no individual de la tierra y de los bosques, representa un profundo reto para muchas de las suposiciones que subyacen en el Gobierno «moderno». Si estas visiones pueden coexistir o no será una prueba de la capacidad de los gobiernos y de las sociedades de reconocer y animar el pluralismo, en lugar de la uniformidad.

A pesar de los estereotipos generalizados de que los pastoralistas son estáticos y atrasados, los propios pastoralistas reconocen la necesidad de cambiar y adaptarse. Ya que son oportunistas experimentados, acostumbrados a explotar cada milímetro de lluvia, su capacidad de adaptación no debería sorprendernos. En 2007, líderes pastoralistas de toda África escribieron: «El mundo exterior está cambiando rápidamente, alterando los métodos de producción y los sistemas de intercambio, afectando a la propia estructura de todas las sociedades. Teniendo esto en cuenta y el hecho de que los pastoralistas son perfectamente capaces de ajustarse, no nos preocupa proteger a los pastoralistas de estos cambios. De todos modos eso sería imposible. Nuestra preocupación es reforzar la capacidad de los pastoralistas para adaptarse, así como la ampliación de sus posibilidades y oportunidades».¹²¹

Un futuro positivo vería a esos activos pastoralistas en la producción de ganado itinerante siendo capaces de combinar lo mejor de las tradiciones del pasado con la tecnología moderna, como radios potenciadas por energía solar para la educación o teléfonos por satélite para comprobar los precios del mercado y brotes de enfermedades.¹²² Muchas familias también tendrían una base asentada donde los niños vivirían durante parte de su escolarización y donde permanecerían los miembros más mayores de la familia. De hecho, los pastoralistas podrían estar entre las personas mejor situadas para adaptarse al cambio climático, puesto que se han estado adaptando a las variaciones del clima durante milenios.¹²³

Al final, sin embargo, la capacidad de solicitar apoyo y recursos del Gobierno para ayudar a los pastoralistas a responder y a adaptarse al cambio climático es posible que resulte fundamental para

su capacidad de superarlo. Muchos antiguos pastoralistas irían a los pueblos y las ciudades, permitiendo que las familias redujesen su vulnerabilidad al diversificar sus medios de vida: la cuestión es que esta migración debería ser una elección positiva, no una huida desesperada de la sequía, el hambre y la violencia.

Esta visión no se puede lograr si no se producen cambios reales en la relación entre los pastoralistas y sus Gobiernos. Las razones por las que el pastoralismo está en crisis yacen en la acción y en las respuestas de las personas responsables, no en defectos del medio de vida en sí mismo que, como cualquier sistema de producción, tiene que entenderse y desarrollarse. Para alcanzar una seguridad humana genuina, los pastoralistas necesitan el derecho y la capacidad de decidir su propio destino. También necesitan Gobiernos que les apoyen cuando los tiempos son difíciles.

VIOLENCIA Y CONFLICTOS

La humanidad no disfrutará de seguridad sin desarrollo, no disfrutará de desarrollo sin seguridad, y no disfrutará de ninguno de los dos sin el respeto por los derechos humanos.

ANTIGUO SECRETARIO GENERAL DE LA ONU, KOFI ANNAN¹²⁴

Los hombres armados han arrebatado las tierras de la población, sus casas, a sus hijos y han obligado a sus hijas a casarse con ellos. Ésta es la sangre de la nación.

MUJER, MAZAR-E-SHARIF, AFGANISTÁN¹²⁵

En el dibujo que Úrsula hace de su antigua casa en el campo de Colombia, media docena de buitres ensombrecen el cielo. «Eso es maíz, un manzano, teníamos todo tipo de fruta», explica. «Eso es un jardín. Eso es un *golero*, un pájaro que se come a los muertos. Había muchos *goleros* donde nosotros vivíamos». Es una niña de nueve años con dientes grandes, con pendientes rojos de bola, un surtido de brazaletes de plástico baratos y restos de pintura en las uñas. Sus rasgos oscuros indios se hacen más solemnes cuando explica por qué tuvo que abandonar su granja.

Vimos todo cuando dispararon a papá. Todo. Nos hicieron salir fuera cuando llegaron a las seis de la madrugada. Cuando mi madre intentó volver a entrar, le dijeron: «Sal o te pegamos un tiro». Mi hermano intentó escapar y le dispararon, entonces mi padre se puso como loco y les atacó con un machete y también le dispararon.

Mi madre no hacía otra cosa que llorar durante un mes o dos desde que lo enterraron. Estaba embarazada de mi hermanita. Decía que iba a nacer enfermita, pero resultó gorda y grande. ¡Tiene cinco años ahora y es casi tan grande como yo! Muchas de las mamás de mi barrio perdieron a sus bebés.

Úrsula cree que fueron las guerrillas las que mataron a su padre pero no está segura. En Colombia, la muerte puede venir de la mano del ejército, la policía, las bandas de la droga, los escuadrones de la muerte paramilitares, delincuentes comunes, guerrilleros o pandilleros. La tasa de mortalidad de Colombia es una de las más elevadas del mundo, más de nueve veces por encima de la de EEUU.

La amenaza de la violencia es común para la población que vive en la pobreza. En sus casas, las mujeres se enfrentan con frecuencia a la amenaza de la violencia de mano de sus maridos y padres, normalmente disculpada por la sociedad; la violencia contra los hijos está todavía más aceptada, generalmente. La noción de que los niños son individuos con derechos, consagrada en la legislación internacional desde 1989 de acuerdo al Convenio sobre los derechos del niño de la ONU, todavía no ha calado en muchas comunidades, dejando a los niños como los miembros más invisibles, con menos poder y más excluidos de la sociedad, a merced de sus padres, padrastros y hermanos más mayores.

Fuera del hogar, la amenaza de la violencia también está siempre presente, especialmente para las mujeres y los chicos jóvenes, y con frecuencia es un síntoma de la falta de un Estado eficaz. Los crímenes violentos mortales están muy asociados a la pobreza y la desigualdad. Todos los países con una tasa anual elevada de homicidios (más de diez homicidios por cada 100.000 personas) son países de ingresos medios o bajos, mientras que la mayoría de los países ricos tienen índices de homicidio menores de la media mundial. La tasa de asesinatos en EEUU, de 5,7 por cada 100.000 personas en 2006,¹²⁶ es una fracción de la del África subsahariana de 17-20 por cada 100.000. América Latina y el Caribe, aunque ahora casi sin conflictos armados, es el continente más desigual del mundo y tiene la mayor tasa de asesinatos del mundo, con 25 por cada 100.000, cifra que aumenta hasta 61 en Colombia, donde la violencia endémica y un conflicto con 50 años de antigüedad crean un círculo vicioso arquetípico.¹²⁷

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La violencia y la amenaza de violencia limitan las esperanzas y las opciones de las mujeres. Absorben su energía, comprometen su salud física y mental y erosionan su autoestima. El daño acarrea un coste acumulativo para la sociedad, puesto que las mujeres que sufren abusos y lesiones tienen menos capacidad de trabajar, de cuidar de sus hijos y de ser ciudadanas activas.

A lo largo de la historia, las sociedades de todo el mundo han consentido la violencia, reforzando así la desigualdad entre los hombres y las mujeres y han obligado a las mujeres a conformarse con cuidar de los hijos y ser amas de casa. Se trata de un hecho espantosamente generalizado, lo suficiente para hacer que las mujeres que no lo han experimentado personalmente estén lo suficientemente asustadas para no arriesgarse. La ONU estima que al menos una de cada tres mujeres ha sufrido abusos físicos o sexuales en algún momento de su vida.¹²⁸

En muchos lugares sigue vigente la visión tradicional del matrimonio como contrato a través del cual las familias dirigidas por un hombre compran el cuerpo de una mujer y su poder de trabajo. En lugar de ser un refugio en un mundo sin corazón, en la mayoría de los entornos el hogar sigue siendo el lugar en el que las mujeres están más expuestas a la violencia. En algunas partes de África, el sur de Asia y América Latina, las mujeres sufren golpes de forma rutinaria «para corregir un fallo», acto que muchas mujeres y muchos hombres ven como algo normal. En una encuesta, más de tres cuartos de las mujeres de Uganda estaban de acuerdo con al menos una justificación para golpear a las esposas, mientras que en el Estado de Zamfara en Nigeria, el código penal de la *sharia* permite que un hombre golpee a su mujer, siempre y cuando no haga que tenga que ser hospitalizada.¹²⁹ Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, el derecho de un hombre a tener sexo con su esposa siempre y cuando se le antoje sólo se ha puesto en tela de juicio en los últimos tiempos.

La violencia dominante fuera del hogar también restringe severamente la participación de las mujeres en la vida pública. Simplemente asistir a una reunión de tarde, por no decir ya hablar en público u

ostentar un cargo público, conlleva riesgos que con frecuencia son demasiado prohibitivos. Aunque la violencia de este tipo no discrimina entre ricos y pobres, las mujeres ricas al menos pueden reducir el riesgo pagando por transporte o por seguridad.

En las tres últimas décadas, el movimiento internacional de mujeres ha hecho grandes progresos ejerciendo presión sobre los Estados para que penalicen la violencia contra las mujeres. Las leyes de violencia doméstica han entrado en los códigos penales, y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) de 1979 tiene la función de hacer que los Estados asuman su responsabilidad al respecto. Las violaciones durante conflictos se reconocen como crímenes de guerra y pueden, en principio, ser procesadas como tales. Aunque son fundamentales, estas leyes suelen fracasar en su intento de proteger a las mujeres. Las actitudes de los funcionarios públicos pueden ser bastante hostiles, las mujeres podrían no tener el nivel educativo o el dinero para entender o pagar por la ley y muchas de ellas, especialmente en las áreas rurales o entre minorías religiosas, creen que la ley «tradicional» o «religiosa» anula la ley civil en casos de violencia doméstica.

En varios países, las organizaciones legales de mujeres visitan áreas remotas para concienciar a la población de que la violencia contra las mujeres es un delito y para ofrecer ayuda legal a las mujeres pobres. Incluso en esos casos, las mujeres tienen que hacer frente a la desaprobación de las familias o comunidades por denunciar estas prácticas. Es fundamental que tengan lugar cambios generalizados en las actitudes y creencias que aprueban la violencia.

En el sur de Asia, la campaña *Nosotros Podemos* está apoyando un modelo de cambio que se centra en las actitudes y creencias. La campaña *Nosotros Podemos* para acabar con la violencia contra las mujeres funciona a través de un contacto personal y una red masiva de más de 1.800 organizaciones de la sociedad civil en Bangladesh, Sri Lanka, India, Nepal, Pakistán y Afganistán.¹³⁰ Los «elaboradores del cambio» individuales se apuntan a la campaña, prometen cambiar ellos mismos e influir en su familia, amigos y vecinos sobre la necesidad de acabar con la violencia doméstica y cambiar las actitudes hacia las mujeres. Para ello, se arman con algunos materiales

básicos, como recursos adecuados para aquellas personas que no saben leer, tales como carteles que muestran formas habituales de discriminación violenta.

En un proceso que recuerda al marketing vírico, aquellos a los que «convierten» pasan a ser elaboradores del cambio ellos mismos. Hasta la fecha, las personas que se han unido a la campaña ya han superado el millón. El objetivo de la campaña es conseguir cinco millones de elaboradores de cambio y que cada uno alcance, a su vez, al menos a otros diez, cifra que la alianza espera que será suficiente para lograr una masa crítica capaz de transformar las relaciones de poder en los hogares y las actitudes hacia la violencia doméstica por todo el sur de Asia. Sorprendentemente, el 40 por ciento de los elaboradores de cambio son hombres, afirmación de la premisa de la campaña de que el cambio es posible, y de que quizás los hombres también encuentran que sus roles de género tradicionales son opresivos.

Esta transformación profunda en creencias arraigadas no es fácil ni es rápida y no todo el mundo apoya los cambios, algunos hombres boicotean las reuniones y critican la resolución de las mujeres. Pero los hombres y las mujeres que participan declaran experimentar enormes mejoras en sus vidas familiares y un efecto de contagio en otras áreas: los grupos de hombres han puesto en marcha programas de ahorro, por ejemplo, y el número de niñas que van a la escuela ha aumentado.

El éxito de enfoques innovadores como la campaña Nosotros Podemos sugiere que el Estado por sí solo no puede resolver la parte de las actitudes y creencias en la ecuación del desarrollo. El activismo puede ser una fuerza potente para cambiar las instituciones sociales de la comunidad que perpetúan la violencia contra las mujeres.

LA GUERRA

Tras esta «violencia social» reside otro impacto más catastrófico: la guerra. La era moderna es sangrienta en una escala sin precedentes. Casi el triple de personas (110 millones) murieron en conflictos en el siglo XX en comparación con los cuatro siglos anteriores combinados.¹³¹ En este siglo se arrastran más de 30 conflictos prolongados, en su mayoría guerras civiles, que han esquivado intentos de

resolución¹³² y que continúan junto a los nuevos conflictos de esta década en Irak, Darfur y otros lugares. Asimismo, la violencia intercomunal, desde Gujarat en India a Karamoja en Uganda, se lleva muchas vidas. En 2002 y 2003 «la violencia parcial», incluyendo la matanza deliberada de civiles, fue tan común como los conflictos armados entre dos o más grupos armados.¹³³ En la actualidad la violencia política se concentra en los países en desarrollo donde la violencia está tan asentada como la pobreza y la desigualdad.

Los conflictos, han desplazado de sus hogares a unos 33 millones de personas, 12 millones de los cuáles son refugiados y demandantes de asilo político, mientras que el resto están desplazados dentro de su país.¹³⁴ Esto representa cuadruplicar las cifras desde comienzos de la década de los 70. La huida afecta a la vida durante generaciones, pero la experiencia varía enormemente. Algunas personas, como en Líbano en agosto de 2006, huyen a pueblos o aldeas vecinas durante un periodo de semanas. Otros, como en el norte de Sri Lanka, han huido y regresado muchas veces en el curso de 20 años. Y otros, como los somalíes en Kenia, han estado recluidos en campos de refugiados durante 15 años.

El final de la guerra fría ayudó a poner fin a una serie de guerras e hizo posible el retorno de refugiados de Angola, Mozambique, Camboya, América Central y Afganistán. Al mismo tiempo, estallaron nuevos conflictos en las antiguas repúblicas soviéticas, en los Balcanes, Oriente Medio, África occidental, la República Democrática del Congo, en la región de los Grandes Lagos y en el Cuerno de África.

Aunque las guerras estadounidenses en Afganistán e Irak y la guerra rusa en Chechenia parecen ir en contra de esta tendencia, en la actualidad la pobreza y el egoísmo, no la geopolítica, son los denominadores comunes en las guerras del mundo, y la política nacional sigue siendo el factor crucial en el modo en que se dirigen los conflictos. De 1945 a 1989, algo más de un tercio de los conflictos de todo el mundo estaban en países en desarrollo de ingresos bajos; desde entonces han pasado a ser más de la mitad.¹³⁵ En 2000, unos 100.000 africanos al año morían en guerras, más que en el resto de los conflictos del mundo combinados.¹³⁶ Los países con el PIB per capita más bajo tienen ahora casi cuatro veces más posibilidades de

sufrir conflictos que aquellos con el PIB per cápita por encima de 5.000 dólares.¹³⁷

Los conflictos son contagiosos, ya que los países destruidos por la guerra arrastran a sus vecinos con una combinación de refugiados, crisis económica, comercio de armas ilegal transfronterizo y una violencia que atraviesa fronteras, como ha sucedido entre los países de África central y oriental en los últimos años. Según un cálculo, una guerra civil como promedio cuesta a un país y a sus vecinos la friolera de 64.000 millones de dólares.¹³⁸

En un ciclo descendente devastador, los conflictos destruyen las economías nacionales, intensifican la pobreza y siembran las semillas para una mayor violencia. La mayoría de los países más pobres del mundo (22 de 32) y la mayoría de los países que no consiguen reducir su índice de mortalidad infantil (30 de 52) han sufrido alguna guerra en un momento u otro desde 1990.¹³⁹ Según un estudio del Comité de rescate internacional, la mortalidad infantil en la parte occidental de la RDC era sólo marginalmente peor que en el resto del África subsahariana en 2002; en la parte este del país, sumida en la guerra, era el doble de elevada.¹⁴⁰

Los conflictos se alimentan y son alimentados por la desigualdad. En términos generales, es más probable que surja una guerra civil en un país que tiene unas desigualdades graves y que van en aumento entre grupos étnicos o regionales, como las que prevalecían entre los hutu y los tutsi con anterioridad al genocidio ruandés de 1994. Los crímenes violentos tienen más posibilidades de darse allí donde hay grandes diferencias entre los individuos, como en América Latina. En muchos lugares, ambos tipos de desigualdad coexisten, con consecuencias devastadoras. A su vez, los conflictos hacen que aumente la desigualdad porque dañan especialmente a los miembros más débiles y más vulnerables de la sociedad, los grupos marginados, como minorías étnicas o religiosas, o grupos vulnerables dentro del resto de la sociedad, como las personas de edad avanzada o discapacitadas o los niños.

En el cálculo cruel de la guerra, los civiles casi nunca quedan al margen, especialmente si ya son pobres y vulnerables. Los combatientes, ya sean insurgentes o gobiernos, suelen ver a los civiles como fuentes potenciales de apoyo al enemigo y por tanto objetivos

legítimos, aunque las leyes internacionales insistan en el respeto por la neutralidad civil. Incluso cuando no ponen deliberadamente a los civiles en el punto de mira, los Gobiernos en guerra suelen restringir los derechos humanos y los mecanismos democráticos de rendición de cuentas, minimizando así los incentivos para conseguir el apoyo popular en lugar de coaccionarlo a través del miedo.

Los conflictos afectan a hombres, mujeres y niños de modo diferente. En las masacres de Ruanda de 1994 o en Srebrenica, Bosnia, de 1995, la mayoría de las víctimas fueron hombres. En el resto de los lugares, las mujeres y las niñas se llevan la peor parte. De aproximadamente 21 millones de desplazados internos en el mundo, el 70-80 por ciento son mujeres y niños.¹⁴¹ El Informe sobre Desarrollo Humano de 2005 estimaba que de dos a tres millones de muertes directamente relacionadas con conflictos violentos desde 1990 fueron muertes de niños.¹⁴²

Durante los conflictos armados la violencia contra las mujeres toma una dimensión nueva e incluso más siniestra cuando los ejércitos utilizan las violaciones en masa y la esclavitud sexual como armas de guerra. Esta sofisticada estrategia mata y deja marcadas a las mujeres, infligiendo heridas psicológicas profundas sobre comunidades completas. La intención es destruir la cohesión social al dejar a las mujeres embarazadas llevando en sus entrañas a los niños del enemigo. Las mujeres que sobreviven a este acto de guerra, destrozadas y traumatizadas, suelen llevar un estigma y ser rechazadas por sus propias familias y comunidades.

En 2005 la ONU informó de que una región de la RDC sufría 25.000 ataques de este tipo al año.¹⁴³ En Sierra Leona un estudio de 2002 puso de manifiesto que más de la mitad de las mujeres del país habían sufrido abusos sexuales durante la guerra que terminó aquel mismo año.¹⁴⁴ Violaciones en masa en la guerra también se han documentado en Perú, Camboya, Uganda, Liberia y Somalia.¹⁴⁵ En Darfur, la amenaza de la violencia sexual contra las mujeres es más frecuente cuando las mujeres salen de las aldeas o de los campos para recolectar madera. Deben elegir entre la amenaza de la violación y alimentar a sus familias (como respuesta, Oxfam ha sido pionera en el uso de estufas de bajo consumo de combustible para reducir la necesidad de recolectar madera).

Incluso en democracias, la violencia que un grupo inflige sobre otro suele tener sus raíces en la idea de que las víctimas son «el otro», inferior por motivos de diferencia social, étnica o religiosa, y por tanto sin los derechos que los autores reclaman para sí mismos. En las islas Molucas de Indonesia en 1999, una disputa entre un joven musulmán y un conductor de autobús cristiano en la ciudad de Ambón derivó rápidamente en una lucha que desplazó a 400.000 personas, muchas de ellas durante años. La violencia comunal periódica por motivos religiosos ha sido como una plaga en India desde su independencia.

Estos prejuicios pueden ser manipulados con fines políticos en cualquier parte del mundo, en Colombia para legitimar el asesinato de civiles alegando que colaboran con las guerrillas, en Darfur para poner a los «árabes» contra los «africanos», en Irak para avivar los conflictos entre las comunidades chiíes y suníes y en los medios de comunicación occidentales para negar los derechos básicos a los que son calificados como «terroristas». Sin embargo, esas divisiones pueden cambiarse a través del esfuerzo de los gobiernos y de las comunidades afectadas. Desde 1994, ha habido un avance digno de mención en Ruanda en los esfuerzos por salvar el vacío entre las comunidades hutu y tutsi. Esfuerzos similares en otros países, como entre los palestinos y los israelíes puede que todavía no hayan reducido los conflictos pero sin duda forman parte de cualquier solución a largo plazo.

En la práctica, no hay una línea divisoria clara entre la guerra y la paz. El ciclo de pobreza y violencia que se refuerza a sí mismo hace que sea especialmente difícil para los países pobres escapar de los conflictos, incluso después de que se haya firmado oficialmente la «paz». Aunque se supone que la RDC ha estado en paz desde 2002, la violencia ha continuado, incluso después de las exitosas elecciones de 2006, y 2007 vio un resurgimiento de los ataques sobre civiles, incluyendo desplazamientos masivos y denuncias de violencia sexual generalizada. Por desgracia, no se trata de un caso único: el 40 por ciento de los países caen en guerra en un periodo de cinco años desde que se firman acuerdos de paz.¹⁴⁶ Incluso cuando se evitan los conflictos totales, la violencia armada es el genio que se resiste a que lo vuelvan a meter en la botella, extendiendo la violencia interna y sexual y los crímenes violentos, especialmente cuando no se ven

nuevos medios de vida viables para los hombres jóvenes que antes vivían de la guerra. El Salvador y Guatemala, por ejemplo, terminaron sus guerras civiles en la década de los 90, sólo para ver cómo proliferaban las bandas, las redes de secuestros y otras formas de crímenes violentos, en los que a menudo participaban soldados y policías desmovilizados.

Las guerras y otras emergencias complejas representan la imposibilidad por parte de los líderes políticos de resolver los problemas sociales y económicos. Su fallo se debe en parte a la incapacidad de los Gobiernos nacionales, especialmente en los países pobres, de ofrecer instituciones estatales eficaces y que rindan cuentas en el cumplimiento de la ley o en el control de fronteras, por ejemplo. No se trata solamente de la *capacidad* del Estado para ofrecer estos servicios, sino también de la *elección* de los líderes políticos, si quieren o no hacerlo. En muchos lugares, como en el sur de Sudán, es una combinación de ambas; las estructuras embrionarias de la región todavía se están construyendo, pero eso no explica la continua incapacidad del Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLA, por sus siglas en inglés) de defender los derechos de los niños (según denuncias recientes algunos elementos del SPLA siguen contratando o reclutando a niños soldados y ha habido acusaciones de otras violaciones de los derechos de los niños).

En conflictos de todo el mundo los servicios de seguridad del Estado pueden violar los derechos humanos tanto como sus enemigos no estatales, y eso se aplica también a algunos Estados desarrollados, como Israel, así como los Estados en desarrollo. Un Estado fuerte es esencial, pero no es suficiente por sí solo para garantizar que los civiles están protegidos de los peores horrores de la guerra.

Los conflictos socavan a los Estados y son más probables en situaciones donde el Estado ya es débil o no existe. El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés) señala a 46 de estos «Estados frágiles», 35 de los cuales estaban inmersos en conflictos en la década de los 90. Según las estimaciones del DFID, estos Estados representan un tercio de las personas que viven con menos de un dólar al día.¹⁴⁷

Los factores internos tienden a pesar más que los externos en la mayoría de las crisis, pero los factores internacionales normalmente

exacerban los problemas locales. Cuando la economía y la política mundiales marginan a grandes franjas del mundo, algunas sociedades se tensionan hasta el punto de ruptura. El cambio climático ya está agravando el proceso. Según un estudio de 2007, 102 países se enfrentarán a un aumento del riesgo de conflictos violentos a medida que el cambio climático exacerbe los riesgos «tradicionales» de desigualdad y gobierno que no rinde cuentas.¹⁴⁸

La rápida disponibilidad de armas aumenta drásticamente el número de víctimas mortales en cualquier conflicto. Los fabricantes de armas, tanto en el norte como en el sur, inundan los países en desarrollo con armas. Hay un «arma ligera» por cada diez personas en el planeta y otros ocho millones de armas nuevas se suman cada año, junto con dos balas más por cada miembro de la raza humana.¹⁴⁹

En muchos de los conflictos actuales la guerra se ha convertido en un negocio económico lucrativo, con elites políticas y militares anhelando que se perpetúen durante el máximo tiempo posible. Esta es la «economía política de la guerra», un sistema de autoservicio y automantenimiento que en muchos casos ha reemplazado la búsqueda tradicional de la victoria militar. En los estratos superiores la guerra por controlar territorios trae consigo el tren de la posibilidad para extraer ingresos de la población o de los recursos naturales. En el nivel más bajo de la sociedad, la guerra garantiza a los jóvenes adrenalina, poder e ingresos, al tiempo que destruye la propia economía que podría ofrecerles medios de vida alternativos y pacíficos.

El noventa y cinco por ciento de la producción de drogas duras tiene lugar en países que están inmersos en guerra civil, esto es, en áreas fuera del control de un Gobierno reconocido.¹⁵⁰ Aunque muchos conflictos locales, como el caso de Darfur, tienen que ver con una lucha por recursos *escasos*, los conflictos más mortíferos del mundo están más impulsados por recursos *abundantes*. La globalización ha aumentado las oportunidades de beneficiarse de la exportación de minerales, petróleo y madera de áreas destrozadas por la guerra a los mercados internacionales (y está con frecuencia conectada al crecimiento en el crimen internacional organizado).

La abundancia de recursos enriquece a los combatientes y les permite hacer la guerra; ha ofrecido un motivo continuo para la lucha en alrededor de un tercio de las guerras desde 1990 hasta 2002.¹⁵¹

Los recursos varían de país en país e incluyen madera en Camboya, piedras preciosas y opio en Afganistán, gas natural en Baluchistán, diamantes en Angola, Liberia y Sierra Leona, petróleo en Sudán, coca y oro en Colombia y una combinación lucrativa de cobre, coltán, cobalto, oro y madera para los que continúan saqueando la RDC.

CIUDADANOS Y ESTADOS CONSTRUYEN LA PAZ

La violencia, como otras fuentes de seguridad, requiere tomar medidas en muchos frentes, pero especialmente requiere esfuerzos por formar un Estado eficaz y responsable y por capacitar a los individuos y a las comunidades que se enfrentan a mayores riesgos por culpa de sus depredaciones: las poblaciones pobres, las mujeres y los grupos socialmente excluidos, como minorías étnicas y religiosas.

Soportando un mundo de amenazas y vulnerabilidad, la población pobre está lejos de ser una víctima pasiva, aunque con frecuencia se ve forzada a hacer elecciones casi imposibles para manejar los riesgos. La población pobre trabaja para abordar la violencia crónica, calmar los posibles conflictos, resolverlos una vez que se desencadenan y ayudarse unos a otros a superar el impacto. Con frecuencia los líderes religiosos aprovechan la iniciativa de los combatientes. En agosto de 2002 en el Estado de Kaduna en Nigeria, epicentro de la violencia intercomunal en el país donde los musulmanes y los cristianos se ven marginados económica y políticamente, los antiguos militantes de cada comunidad animaron a veinte líderes religiosos importantes a firmar una declaración de paz. Desde entonces, se ha reconocido a estos líderes el mérito de ayudar a contener la violencia durante las elecciones estatales y federales, y han intervenido en disputas en las escuelas de Kaduna, evitando que discusiones menores se convirtiesen en incidentes significativos.¹⁵²

De modo semejante, los líderes de la iglesia cristiana en la provincia de Maniema de la RDC dirigieron a sus comunidades en el llamamiento para que los combatientes se desmovilizaran y abandonaran las armas, ayudando a aliviar las tensiones entre las comunidades y los ex combatientes que habían protagonizado numerosos casos de abusos durante la lucha. Consejos de miembros respetados

de la comunidad, hombres y mujeres, diseñaron procesos de reconciliación utilizando ceremonias tradicionales. La ayuda médica y terapéutica para las mujeres que han sido violadas y la distribución de semillas y herramientas para revitalizar la economía local también ayudaron a cicatrizar las heridas de la guerra.

Aunque las comunidades deben actuar para protegerse a sí mismas, la principal responsabilidad de abordar la violencia y los conflictos armados y aliviar el sufrimiento que causa la tienen los Gobiernos nacionales. En un punto culminante de una década de debates, la ONU acordó en 2005 que cada Gobierno tenía una «responsabilidad de proteger» a su población del genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y limpieza étnica. Esa responsabilidad «la tienen, ante todo, las autoridades nacionales», enfatiza, antes de continuar subrayando el papel de la comunidad internacional cuando los Estados no cumplen (véase el capítulo 5).¹⁵³

Es más probable que los Gobiernos quieran cumplir esta obligación y que puedan hacerlo si se responsabilizan de las víctimas del conflicto. A diferencia de la hambruna, la guerra ha tenido lugar en democracias modernas, cuando líderes irresponsables explotan rencores para conseguir un fin político y económico, o cuando el señuelo de las soluciones «simples» obnubila el sentido común. A pesar de esto, la democracia y una ciudadanía activa pueden ser un antídoto eficaz contra la guerra, ya que animan a los líderes a encontrar respuestas políticas, y no militares, a las diferencias.

En Colombia, país donde los conflictos y los abusos a los derechos humanos han estado tan presentes en los últimos 50 años, los activistas de los derechos humanos han arriesgado sus vidas al desafiar constantemente al Gobierno en los tribunales y medios de comunicación y han obtenido algunas victorias notables. El Tribunal Constitucional, por ejemplo, declaró inconstitucional el fallo por parte del Gobierno de proteger internamente a las poblaciones desplazadas, y como respuesta el Gobierno dedicó más de 2.000 millones de dólares a los desplazados internos durante el periodo 2005-2010. La oficina independiente estatal de Human Rights Ombudsman ha creado un innovador sistema de alerta temprana para investigar las acusaciones de abusos por organizaciones de la sociedad civil.¹⁵⁴

Los líderes individuales también pueden marcar la diferencia. Nelson Mandela dirigió a Sudáfrica hacia la paz sin venganzas, mientras que en la otra cara de la moneda Jonas Savimbi, líder rebelde de Angola, persiguió una guerra implacable hasta su muerte en 2002, después de la cual se firmó un tratado de paz.

Además de evitar los mensajes de odio y división, los Gobiernos necesitan garantizar medios de vida pacíficos para los que, sin ellos, es más fácil que vuelvan a recurrir a la violencia. De Haití a Sierra Leona, los Gobiernos han demostrado ser más eficaces a la hora de conseguir el desarme y la desmovilización que al ocuparse de la tercera tarea: reintegrar a los antiguos combatientes en una sociedad pacífica. Con demasiada facilidad los combatientes desmovilizados se lanzaban a vidas de bandidaje o crimen. La reintegración en la sociedad de las jóvenes que participaron en los conflictos como combatientes o trabajadoras sexuales suele ser un aspecto que las autoridades tienden a olvidar y se complica debido al estigma social que conllevan las actividades en tiempos de guerra.

Muchos conflictos nacen de resentimientos, tienen sus raíces en desigualdades de larga duración y sólo se pueden resolver con medidas que abordan las raíces del descontento. Las sociedades destrozadas por la exclusión social, económica o política no lograrán la paz a menos que busquen y encuentren soluciones políticas genuinas. El enfoque opuesto para resolver el conflicto, buscar la victoria militar absoluta, podría parecer superficialmente atractivo, pero nunca es fácil y puede condenar a un país a un dolor prolongado. Cuando las facciones en guerra buscan la victoria a toda costa, ignorando las limitaciones que exigen las leyes humanitarias internacionales, avivan un ciclo de atrocidades que hacen que sea mucho más difícil lograr la paz.

El conflicto entre Israel y los palestinos demuestra con demasiada claridad el modo en que un círculo vicioso de violencia mantiene el mismo miedo y hostilidad que hacen tan difícil la consecución de la paz. Con su origen en la ocupación de Israel y su trato para con los palestinos, el conflicto, que dura ya 60 años, se mantiene por medio de un ciclo de atrocidades cometidas por ambas partes, desde el comienzo de la segunda intifada palestina en 2000, y se ha cobrado la

vida de más de 4.000 palestinos y 1.000 israelíes, incluyendo un total de 900 niños.¹⁵⁵

La ocupación, principal motivo del conflicto, continúa. Casi medio millón de colonos israelíes se han transferido ilegalmente a Jerusalén este y Cisjordania. Dos millones y medio de palestinos que viven en esos territorios tienen prohibido el acceso al 40 por ciento de la tierra, al 90 por ciento de los recursos de agua y a 1.600 km de carreteras.¹⁵⁶ Todas las restricciones israelíes –puntos de control, permisos, cierres y el «Muro» que atraviesa Cisjordania– destruyen las vidas y los medios de vida de los palestinos e impiden que miles de palestinos puedan llevar sus productos al mercado.

Por supuesto, negociar un final a un conflicto no es tarea fácil, pero una de las tendencias más alentadoras de los últimos años es que la mayoría de los conflictos que se resuelven lo hacen de forma pacífica. Durante la mayor parte del siglo xx, el modo más común de terminar una guerra era a través de una victoria absoluta, normalmente con unos elevadísimos costes humanos. Desde el final de la guerra fría eso parece haber cambiado. Tristemente, la mayoría de los esfuerzos de mediación todavía no llegan a buen puerto, pero entre 2000 y 2005 la mediación pacífica terminó con 17 conflictos, mientras que sólo cuatro concluyeron por medio de una victoria militar. Las pruebas empíricas que muestran que merece la pena dar una oportunidad a la paz están adquiriendo más fuerza.¹⁵⁷

A la hora de prevenir y resolver los conflictos, también los Gobiernos de los países ricos tienen una gran responsabilidad. Comparten la responsabilidad de proteger a los civiles y sus propias acciones con frecuencia alimentan los conflictos, por ejemplo a través de su ansia de recursos naturales, su negativa a recibir refugiados, su producción y exportación de armas sin restricciones o del impacto destabilizador de la «guerra contra el terror». En el capítulo 5 se debate sobre estas cuestiones.

IMPACTOS Y CAMBIO

Para bien o para mal, los impactos, ya sean guerras, desastres naturales o crisis económicas, cambian la historia, pero la mayoría del pensamiento de desarrollo es esencialmente gradualista, e intenta fomentar la reforma y el progreso a través de las instituciones y los sistemas existentes. Por tanto ignora la posibilidad de cambios repentinos y apenas entiende la relación entre la agitación social y política y el cambio. El Banco Mundial, por ejemplo, retrata la guerra como «un desarrollo al revés», al considerar que los conflictos tienen unas consecuencias impredecibles para el desarrollo y provocan todo tipo de situaciones, desde catástrofes humanas y destrucción del Estado hasta la modernización económica, por ejemplo en Mozambique, donde la guerra aceleró un cambio de una agricultura de subsistencia a una agricultura remunerada.¹⁵⁸

Es más, las semanas y los meses después de que un conflicto termine son un «momento de oportunidad» crucial en el que, en medio del caos del desarme, se celebran elecciones —a menudo violentas—, se producen peleas por el poder político, se forman nuevas instituciones, se distribuyen los recursos y emerge el orden del tiempo de paz. Es en ese momento cuando las voces previamente ignoradas pueden hacerse oír, aunque con demasiada frecuencia se las ignora, perdiendo una oportunidad de participar en sistemas políticos todavía emergentes para abordar la desigualdad y la exclusión.

Los desastres también son «momentos políticos» que pueden convertirse en movimientos de oportunidad para el cambio. Enfatizan la corrupción y la parcialidad política: en Nicaragua, la indignación popular por el robo por parte de la dictadura de Somoza del dinero de ayuda tras el terremoto de 1972 fue el «punto de inflexión» en la subida vertiginosa de las protestas que llevaron a la Revolución Sandinista siete años después. La débil respuesta de las autoridades mexicanas al terremoto de 1985 reanimó los movimientos sociales independientes y debilitó el dominio del Partido Revolucionario Institucional que había gobernado el país desde 1929. Las catastróficas hambrunas en Bangladesh en 1971 y en Etiopía en 1985 llevaron respectivamente a la independencia y a la caída de una dictadura.

El tsunami asiático de 2004 puso las bases para una reanudación de las conversaciones de paz entre el Movimiento separatista de Aceh libre (Gerakan Aceh Merdeka o GAM) y el Gobierno indonesio, que culminaron en la firma de un acuerdo de paz en agosto de 2005, que puso fin oficialmente a un conflicto de 30 años de duración. El acuerdo de paz histórico fue seguido rápidamente por la liberación de los prisioneros políticos de Aceh, la retirada de las tropas gubernamentales de la provincia, el decomiso de las armas de los rebeldes y el establecimiento de una autoridad gubernamental para supervisar la reintegración de los ex combatientes y coordinar la asistencia para las comunidades afectadas por el conflicto. El año siguiente fue testigo de una ley de autonomía de gran alcance, que da el control de sus recursos naturales a esta provincia tanto tiempo ignorada.

Si se examina más de cerca, incluso el cambio gradual suele ser el resultado de una serie de pequeños cambios en los que los impactos jugaron un papel importante. Momentos clave en la difusión firme del sufragio femenino en Europa, por ejemplo, llegaron después de guerras que habían vuelto a trazar las relaciones sociales, enviando a las mujeres a realizar nuevos papeles independientes en el lugar de trabajo.

Heráclito creía que «la guerra es el padre de todas las cosas». Los observadores modernos podrían no ser tan militaristas, pero el conflicto es sin duda alguna una fuente importante de agitación social y política, que no tiene por qué ser negativa, como demuestra la creación de los Estados de bienestar en Europa después de la

Segunda Guerra Mundial. La guerra u otros desastres difícilmente constituyen un camino para el cambio que una persona razonable defendería, debido al inmediato coste humano y porque los cambios que emergen tienen tantas posibilidades de ser negativos como positivos. La cuestión más bien es reconocer el potencial de los impactos para generar cambios y aprovechar «los momentos de oportunidad» que surgen para alentar cambios positivos y evitar los negativos.

Esto hace que surjan cuestiones que suponen todo un reto para la comunidad de ayuda sobre el modo en que se puede responder a las guerras, a los desastres naturales o a las agitaciones políticas. Los principales cambios (tanto buenos como malos) que normalmente tardarían décadas en producirse podrían ocurrir en semanas o meses. ¿Deberían los profesionales humanitarios y del desarrollo responder de forma diferente para promocionar un cambio generalizado sistemático, adoptar nuevos sistemas para problemas antiguos o impulsar cambios en las posiciones y alianzas de los participantes políticos y de los movimientos por el cambio?

Es evidente que es necesario reevaluar la división entre un enfoque «humanitario» ante los impactos (regido por el imperativo estrictamente neutral de salvar vidas) y el enfoque de «desarrollo» ante el tiempo de paz (impulsado por el frecuente apoyo político para el cambio social), apreciando cómo las semillas de la vulnerabilidad a los impactos se siembran a través de malos modelos de desarrollo en tiempos de paz y del papel de los impactos a la hora de provocar cambios a largo plazo.

CONSTRUIR SEGURIDAD REAL

Todos nosotros, pero especialmente las personas que viven en la pobreza, experimentamos un mundo de riesgo y vulnerabilidad desconcertantes y en constante transformación. Nuevas amenazas como el cambio climático o el VIH se unen a los temores ancestrales de enfermedad, hambre, pobreza y violencia. Y no cabe duda de que todavía aparecerán nuevas amenazas en las próximas décadas. En este escenario complejo e incierto, la «seguridad» implica mucho más que la ausencia de guerra o terrorismo. En las vidas de los individuos y comunidades vulnerables, la seguridad cubre un amplio abanico de ansiedad y riesgo diarios.

Dado el elevado precio que tiene no actuar sobre el cambio climático, la violencia, el hambre y la enfermedad, urge que se lleve a cabo una combinación de presión pública y de liderazgo previsor, tanto en el norte como en el sur. Las poblaciones vulnerables deben estar equipadas para enfrentarse a los riesgos, fortaleciendo sus propias capacidades y creando la capacidad del Estado para ofrecer apoyo y protección.

El concepto de seguridad humana ofrece una brújula de valor incalculable en esta tarea, así como la semilla para un nuevo modelo de desarrollo. A nivel nacional, los Gobiernos necesitan comprender la seguridad como un aspecto esencial del desarrollo que garantiza la dignidad humana. Aliviar el sufrimiento humano abordando las causas de la vulnerabilidad y la ansiedad debe verse como una cuestión fundamental para la elaboración de políticas económicas y sociales. La monomanía del crecimiento de las últimas décadas es contraproducente (no ha ofrecido un mejor crecimiento económico) y también insuficiente. Los Gobiernos tienen que generar suficientes recursos para hacer su trabajo, en cuanto a volumen y previsibilidad, y deben contar tanto con los impuestos nacionales como con la ayuda internacional. Asimismo tienen que crear unos servicios civiles eficaces y honestos con las capacidades para gestionar procesos complejos, como la protección social, la reducción del riesgo de desastres y la adaptación medioambiental y social. Es más, necesitan disponer de la libertad para tomar las decisiones correctas, sin que haya una interferencia excesiva por parte de las instituciones financieras internacionales, los donantes de ayuda o intereses concedidos, ya sean locales o globales.

Crear la voluntad política para construir y después utilizar esta capacidad de modo sabio constituye un gran reto. La mayor fuente de esperanza reside en las mejoras a largo plazo en el Gobierno, como la proliferación en las últimas décadas de medios de comunicación críticos, una democracia pluripartidista y una sociedad civil activa, que en su conjunto aumentan la presión sobre los Gobiernos para trabajar por el beneficio de su población. El alcance de estos cambios se evalúa en el capítulo 2.

Para que los Gobiernos de los países ricos, las corporaciones y otros organismos contribuyan de forma positiva a este esfuerzo —o

al menos no lo frenen— es necesario un cambio de mentalidad a nivel gubernamental y empresarial, que se aparte de la búsqueda del beneficio a corto plazo y busque los beneficios a largo plazo que provienen de la estabilidad y la prosperidad. Algunos Gobiernos han ampliado su concepción del interés nacional al reconocer, en primer lugar, que la seguridad para un Estado y un grupo de personas depende de la seguridad de otros en muchas partes del mundo; y, en segundo lugar, que los Estados o los organismos intergubernamentales como la Unión Europea, que reciben su legitimidad interna de su respeto por los derechos universales, deben, por el bien de su propia credibilidad y coherencia, actuar de forma consistente para mantener esos derechos en todo el mundo. El papel de la comunidad internacional en la seguridad humana se examina en el capítulo 5.

El progreso en la creación de las capacidades de la población de los Gobiernos para reducir la vulnerabilidad no procederá simplemente de la persuasión y evolución del interés propio político y económico. El cambio es un proceso mucho más profundo, que conlleva ideas y creencias y nuestro entendimiento cambiante de los derechos y responsabilidades, de lo que es natural, deseable y aceptable. La vulnerabilidad y la ansiedad que echan a perder tantas vidas, especialmente las de la población pobre, debe considerarse inaceptable en todos los países, al igual que la esclavitud o la exclusión de las mujeres al voto pasó de ser «natural» a «injusta» en la mentalidad pública. A la hora de formar una nueva solidaridad mundial con y entre las personas pobres, las tareas de abordar el riesgo y la vulnerabilidad deben considerarse tan urgentes y necesarias como acabar con el hambre y la pobreza.

PARTE CINCO

EL SISTEMA INTERNACIONAL

¿Quién controla el mundo?	340
El sistema financiero internacional	343
El sistema de comercio internacional	371
El sistema de ayuda internacional	415
Cómo se produce el cambio: Los acuerdos de Gleneagles de 2005	450
El sistema internacional de ayuda humanitaria y preservación de la paz	453
Cómo se produce el cambio: Las minas terrestres, una historia de éxito en el control de las armas	476
Cambio climático	479
Gobierno global en el siglo XXI	501

¿QUIÉN CONTROLA EL MUNDO?

A veces, se considera que instituciones internacionales como el Banco Mundial, el FMI y las Naciones Unidas, las empresas transnacionales, los Gobiernos de los países ricos e incluso organizaciones no gubernamentales internacionales como Oxfam son las fuerzas más potentes y dinámicas en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. En este libro se argumenta justamente lo contrario: los actores principales son hombres y mujeres pobres y los Gobiernos de sus naciones, una combinación que hemos llamado ciudadanos activos y Estados eficaces.

Sin embargo, no podemos negar el poder de las instituciones globales. En la tarea de hacer frente a la desigualdad y pobreza del mundo, pueden, tanto por acción como por omisión, ser parte de la solución o parte del problema. Pueden aunar esfuerzos para construir un Estado eficaz y responsable, así como una ciudadanía activa, o pueden debilitarlos o incluso aplastarlos. En este capítulo se analizan los aspectos del sistema internacional más relevantes en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y se explora cómo las instituciones globales pueden ponerse al servicio del desarrollo.

La red de instituciones, leyes, reglamentos y acuerdos internacionales, denominada «Gobierno global», no deja de crecer en alcance y densidad. El Gobierno global puede ayudar a luchar contra la pobreza y la desigualdad de ocho formas principales:

- Administrar la economía global a través de, por ejemplo, la regulación del comercio y las inversiones.
- Coordinar a los países más relevantes –por ejemplo, a través del G8– para administrar el funcionamiento de los mercados financieros internacionales.
- Redistribuir la riqueza, la tecnología y los conocimientos a través de mecanismos como la ayuda o la tributación internacional.
- Impedir amenazas medioambientales o sanitarias mediante acuerdos como el Protocolo de Montreal (sobre la destrucción de la capa de ozono) y el Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático, o a través de instituciones como la Organización Mundial de la Salud u ONUSIDA.
- Evitar que estallen guerras y limitar los crímenes y abusos durante las guerras proporcionando un foro para negociar las diferencias, además de respetar y defender el cuerpo del Derecho Humanitario Internacional, como los Convenios de Ginebra.
- Evitar que los países o empresas más poderosos dañen a los más débiles y pobres. Esta agenda para que «dejen de hacer daño» también incluye regular el comercio de armas, las emisiones de carbono, la corrupción y las políticas comerciales destructivas.
- Ofrecer protección a las personas más vulnerables cuando ocurre un desastre y los estados son incapaces de o no desean resolver la situación, ya sea a través de la ayuda humanitaria de las agencias de la ONU o de que la comunidad internacional asuma su «responsabilidad de proteger».
- Cambiar las actitudes y las creencias, por ejemplo mediante la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) o la Convención sobre los Derechos del Niño.

Desafortunadamente, el Gobierno global a menudo no está a la altura de estos encomiables ideales. Ya sea utilizando la ayuda humanitaria con finalidades políticas de corto plazo, haciendo la guerra en vez de evitarla o utilizando acuerdos comerciales regionales para imponer limitaciones económicas en vez de dar la libertad de continuar con políticas de desarrollo sensatas, las acciones erróneas

de las instituciones globales y las políticas cortas de miras de los países ricos a menudo constituyen una amenaza para el desarrollo. El proyecto entero del multilateralismo –las naciones del mundo unidas para hacer frente a sus muchos retos y problemas– sufrió un duro revés cuando la invasión de Irak se llevó a cabo pasando por encima del sistema de la ONU.

Es inevitable que los Estados poderosos sientan la tentación de manipular las instituciones del Gobierno global, aunque no siempre consiguen hacerlo. La presión pública puede persuadir a los líderes más sensatos para que pongan la construcción de un sistema global estable y por delante de sus intereses propios a corto plazo. Además, el imperio de la ley canalizado a través de las instituciones internacionales puede influenciar incluso a las naciones más poderosas, como, por ejemplo, cuando la Organización Mundial del Comercio falló en contra de las subvenciones del algodón de EEUU en 2005 por el daño que hacen a los productores de otros países.

Asimismo, el equilibrio de poder mundial está cambiando rápidamente, a medida que el mundo se adentra en el llamado «siglo de Asia». Una nueva «clase media global» de países en desarrollo cada vez más asertivos, liderados por China e India, está cuestionando el dominio de Europa y América del Norte en las instituciones globales, mientras que la aparición de una serie de organizaciones e iniciativas regionales, como la Unión Africana o la Organización de Cooperación de Shanghai, está creando una geografía política más diversa que la división tradicional entre lo nacional y lo global.

Los sistemas de Gobierno global deben ajustarse, y rápidamente, a esta nueva geometría del poder; sin embargo, la OMC parece paralizada, proliferan los acuerdos comerciales regionales que introducen normas comerciales y de inversión profundamente injustos, el G8 no cumple sus promesas en lo referente a la ayuda al desarrollo y la amenaza del cambio climático eclipsa los pálidos intentos de coordinar una respuesta a escala internacional. En el momento de escribir este libro, se avecina una crisis financiera global que amenaza con poner seriamente a prueba la capacidad de las instituciones globales para adaptarse al cambio y la inestabilidad. En el siglo actual, la humanidad deberá aprenderá a nadar conjuntamente o se ahogará.

EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

EL BANCO MUNDIAL Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

En el año 2005, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) le dijeron al Gobierno de la empobrecida nación de Malí, en el oeste de África, que tendría que privatizar sus empresas del sector energético y su principal sector exportador, el algodón, si quería recibir préstamos o créditos. El presidente de Malí, Amadou Toumani Touré, viajó a Washington para defender las intenciones de su país, pero luego solo conseguía lamentarse: «Personas que nunca han cultivado algodón quieren darnos lecciones sobre algodón... No podemos respetar las condiciones de ciertos donantes de ayuda. Sus ideas son tan complicadas que incluso les cuesta hacer que las entendamos. No parece una relación entre iguales: es como un maestro que quiere aleccionar a su estudiante».¹

La subsiguiente liberalización del sector del algodón dejó a los productores malíes expuestos a la competencia del resto de mercados del mundo, en los que los precios son artificialmente bajos gracias a las cuantiosas subvenciones que reciben los productores en la UE y EE UU, e hizo que consiguiesen un 20 por ciento menos por su algodón en 2005 que en el año anterior. Si a ello unimos unos tipos de cambio desfavorables, el aumento de los costes de producción y las lluvias tardías que sufrieron en 2007, el resultado

es devastador: miles de agricultores acumulan deudas que no pueden pagar e incluso algunos abandonan la producción de algodón para siempre. La producción en 2007-2008 cayó hasta la mitad de su nivel anterior.²

Las siglas de organizaciones internacionales sin rostro generalmente no causan disturbios, pero las letras FMI sí provocan reacciones explosivas. En las décadas de 1980 y 1990, las «disturbios del FMI» arrasaron periódicamente múltiples ciudades de países en desarrollo, dejando tras de sí centenares de muertos y heridos y pérdidas de millones de dólares en saqueos y daños en propiedades. En la crisis financiera que azotó Corea del Sur en 1998, los restaurantes ofrecían «menús FMI» a un precio reducido para los nuevos parados, que protestaban con pancartas con el llamativo eslogan en inglés «IMF = I'm Fired» (FMI = Me han echado del trabajo).

Durante gran parte de los últimos 25 años, el FMI y el Banco Mundial han intentado cambiar radicalmente la forma que tienen de gestionar su economía los países en desarrollo. Este papel ha generado mucha controversia y, según muchos, ha sido profundamente destructivo. Marcadas por el fracaso y un coro de críticas tanto de la derecha como de la izquierda, estas instituciones están en una encrucijada: confundidas, divididas y, en el caso del FMI, cada vez más ignoradas por los países en desarrollo más poderosos, pero todavía una pieza clave en la maquinaria del Gobierno global. En este apartado analizamos cómo han llegado a este punto y qué deben hacer a partir de ahora.

Las instituciones financieras internacionales (IFI) –siendo las más importantes el Banco Mundial y el FMI, pero sin olvidar bancos de desarrollo y otras instituciones regionales– son más influyentes en los países más pobres, muy aislados de otras fuentes de capital internacional. Los países de renta media a menudo pueden recurrir a bancos u otras fuentes de capital, pero no les queda más remedio que contar con las IFI en caso de crisis financiera. Generalmente, las IFI ejercen una enorme influencia a través de su papel de guardianes de la concesión de préstamos de otros donantes y de fuentes de asistencia técnica e investigación, lo que les ayuda a determinar qué políticas son «correctas» en el mundo de la ayuda al desarrollo y para los Gobiernos de muchos países en vías de desarrollo.

El FMI y el Banco Mundial se fundaron en julio de 1944 en Bretton Woods, New Hampshire (EE UU), cuando el resultado final de la Segunda Guerra Mundial era ya evidente. Estas nuevas instituciones formaban parte de un intento por parte de las potencias ganadoras de evitar una repetición del hundimiento de la economía mundial de los años 30, que sembró la semilla de la guerra. Aunque constitucionalmente formaban parte del sistema de Naciones Unidas, estas gigantes organizaciones financieras multilaterales se montaron de manera totalmente diferente. Mientras que el sistema de la ONU se basa en el principio de «un país, un voto» (con la notable excepción del Consejo de Seguridad), la mayoría de decisiones del FMI y el Banco Mundial se toman en base al concepto de «un dólar, un voto», lo que garantiza el dominio de los Estados Unidos y el resto de contribuyentes más importantes.³ Gracias a la insistencia de EE UU, estas organizaciones tienen sede en Washington, muy cerca de la Casa Blanca, y no al lado de la sede de Naciones Unidas en Nueva York.

Podría decirse que el FMI y el Banco Mundial fueron bautizados con los nombres cambiados. Se supone que el FMI debe prestar dinero como un banco cuando la sombra de la crisis financiera amenaza un país, mientras que el Banco Mundial financia proyectos y programas de reforma gubernamental para resolver problemas de desarrollo más a largo plazo. Ambas instituciones no se crearon para potenciar los mercados globales, sino para entrar en escena cuando algunos mercados tuviesen dificultades, con el fin de mitigar los crueles efectos del capitalismo global.⁴

Primero se centraron en la reconstrucción de Europa, dando créditos a Dinamarca, Francia y Holanda. A medida que Europa iba recuperándose, empezaron a mirar más allá. El primer préstamo a un país en desarrollo del Banco Mundial se concedió a Chile en 1948. Sin embargo, fue el hundimiento del sistema de tipos de cambio fijo a principios de la década de los 70, seguido del comienzo de una crisis global de la deuda de principios de los 80, los que catapultaron al FMI y al Banco Mundial a su prominencia actual. En grandes partes de América Latina, África y Asia, los Gobiernos habían acumulado enormes deudas y vieron cómo los tipos de interés se disparaban, al tiempo que el precio de sus exportaciones se hundía. Desesperados

por refinanciar sus deudas y encontrar nuevas fuentes de capital, recurrieron al FMI y al Banco Mundial.

A cambio de los préstamos, las dos instituciones les pidieron reformas de gran alcance, disfrazadas con insípidos eufemismos como «estabilización» y «ajuste estructural». Aceptar estas reformas políticas se convirtió rápidamente en un criterio decisivo para que los países tuviesen acceso a la ayuda al desarrollo de los donantes, lo que convirtió al Banco Mundial y al FMI en los guardianes del sistema financiero global.

Aunque la calle 19 de Washington DC, que separa las dos instituciones, es una frontera con una feroz rivalidad institucional, el FMI y el Banco Mundial compartían en gran medida un mismo ADN de ortodoxia económica. Ambos creían que los problemas subyacentes de los países en desarrollo surgían principalmente de un modelo de desarrollo equivocado y centrado en el Estado que se quedó sin fuerza en la década de los 70, y basaban sus teorías en los modelos del «tatcherismo» y la «reaganomía», muy en boga en la época. El enemigo a combatir era la inflación, y la solución, en un sentido amplio del término, era «menos estado y más mercado». La idea era estabilizar la situación económica recortando el gasto del Estado para reducir las presiones inflacionarias, a lo que seguiría un ajuste estructural, una combinación de desregulación y liberalización diseñada para liberar los «espíritus animales» del mercado.

Sólo con unas pequeñas variaciones, esta receta –apodada el «Consenso de Washington»– se implementó en decenas de países de América Latina y África.⁵ Los abanderados fueron economistas y políticos autóctonos, que también creían en el diagnóstico y en la curación propuesta, y que se encargaron de desplegar la poderosa influencia ejercida por el FMI y el Banco Mundial para implementar reformas impopulares.

Si el ajuste estructural fuese un medicamento, hace años que se habría prohibido debido a sus nefastos efectos secundarios. Entre 1960 y 1980, bajo el «erróneo» modelo económico con control estatal, la renta per cápita de los países del África subsahariana tuvo un crecimiento del 1,6 por ciento anual. Por aquél entonces, estos números se consideraron escandalosamente bajos, pero, vistos en perspectiva, parecen una auténtica época dorada. Entre 1990 y 2005,

la renta per cápita del continente africano creció a un ritmo anual de sólo el 0,5 por ciento.⁶ En América Latina, los años 80 se conocen como la «década perdida» del desarrollo. En Rusia, la «terapia de choque» redujo en cuatro años la esperanza de vida entre 1990 y 2000, mientras la renta per cápita bajaba un tercio. Sin embargo, en China y Vietnam, que rechazaron las recetas políticas del FMI y el Banco Mundial para decantarse por una transición más prudente y parcial a una economía de mercado, la renta per cápita aumentó un 135 por ciento y un 75 por ciento respectivamente durante el mismo periodo.⁷

De forma reveladora, incluso el hombre que acuñó el término «Consenso de Washington», más tarde apuntó que: «Nunca consideré el Consenso de Washington un manifiesto político, dado que dejaba de lado una serie de elementos que me parecían importantes, especialmente el asunto la distribución de la riqueza y el crecimiento acelerado». ⁸ Y pasó exactamente eso: la creciente desigualdad se convirtió en una de las características más alarmantes de la estabilización y el ajuste estructural.

Uno de los análisis más ambiciosos del impacto de estas reformas políticas sobre el terreno fue el realizado por una red de ONG, sindicatos y académicos en una docena de países donde se habían llevado a cabo programas de reajuste con fondos del Banco Mundial. Utilizando una metodología consensuada con el Banco Mundial, la Iniciativa para la Revisión Participativa de los Programas de Ajuste Estructural (SAPRI, por sus siglas en inglés) facilitó que miles de organizaciones locales participasen en el análisis en cuatro continentes, la mayoría de los cuales se llevaron a cabo conjuntamente con el Banco Mundial y los Gobiernos nacionales.

Las conclusiones del estudio, publicadas en abril de 2002, eran evidentemente críticas:⁹

La **liberalización del comercio** ha conducido al aumento del déficit comercial, a un crecimiento de las exportaciones generalmente basado en los recursos naturales y la mano de obra poco cualificada, y al hundimiento de muchas firmas manufactureras locales, particularmente pequeñas y medianas empresas innovadoras que generan gran cantidad de puestos de trabajo. Además, las empresas

transnacionales a menudo han sido las principales beneficiadas de la situación.

La **liberalización del sector financiero** ha dirigido la financiación hacia las empresas grandes (a menudo situadas en zonas urbanas), y la mayor parte de los créditos han ido a parar a manos de unos pocos agentes económicos poderosos. Generalmente, las pequeñas y medianas empresas, los productores rurales e indígenas y las mujeres no han podido acceder a estos préstamos, lo que ha aumentado las desigualdades existentes.

Las **reformas del mercado laboral** se han traducido en menos normativas relacionadas con la estabilidad laboral y los despidos de trabajadores, lo que ha facilitado la generalización de los contratos temporales y ha provocado que muchos trabajadores se tengan que conformar con compensaciones mínimas cuando los empresarios deciden recortar sus plantillas. Los derechos de los trabajadores se han visto afectados por las restricciones al derecho a la huelga y de realizar negociaciones colectivas.

La **privatización** ha tenido diversas valoraciones. Los grupos de la sociedad civil detectaron una clara diferencia entre las empresas involucradas en la producción (en las que la privatización a menudo tenía sentido económicamente hablando) y las encargadas de ofrecer servicios básicos, como agua o electricidad (en cuyo caso, el acceso a un servicio de calidad a un precio asequible por parte de la sociedad en conjunto –objetivo principal de estas empresas– no mejoró y, en algún caso, incluso empeoró). En El Salvador, por ejemplo, los consumidores más pobres vieron cómo el importe de sus facturas subía a un ritmo casi dos veces mayor al de las facturas de los consumidores más ricos.

Las **reformas agrícolas** generalmente han implicado la eliminación de los subvenciones a la producción agrícola, además de la desaparición del crédito, la liberalización de los precios de los productores, la privatización de los organismos estatales implicados en la comercialización y distribución de los productos agrícolas, la liberalización del comercio de cosechas y productos básicos y la devaluación de la moneda. Por ejemplo, en la primera mitad de la década de los 90, el Banco Mundial y el FMI exigieron la abolición de la junta estatal de comercialización de Zambia, de todas las subvenciones a la

producción de maíz y para comprar fertilizantes y del control de los precios.¹⁰ Aunque era evidente que era necesario reformar algunos sistemas del Estado, sólo se han beneficiado de las reformas aquellos productores que ya tenían acceso a los recursos y a economías de escala, y los mercados no siempre han llenado el vacío dejado por la pérdida de influencia del Estado.¹¹

Cuando los críticos plantean estas cuestiones, la respuesta de las IFI a menudo es «hemos cambiado, estas críticas están desfasadas». De hecho, la forma de trabajar y pensar del Banco Mundial en particular ha cambiado significativamente (el FMI sí es más resistente al cambio). En respuesta a las críticas, tanto internas como externas, el Banco Mundial presta mucha más atención al proceso, trabajando codo con codo con organizaciones de la sociedad civil en temas como la inclusión social y la rendición de cuentas, aspectos que poco hubieran importado en los años de apogeo del Consenso de Washington, en la década de los 80 y principios de los 90. Lamentablemente, la experiencia de Oxfam nos dice que este cambio de actitud en los procesos no siempre se ha visto acompañado de cambios en el asesoramiento político a los Gobiernos. En particular, en el caso de la condicionalidad de la política económica, aunque sí ha habido una reducción en el número de prerequisites ligados a los préstamos del Banco Mundial que especifican reformas de la política económica, las condiciones en sí siguen promoviendo con frecuencia políticas económicas específicas. Esta experiencia se ha visto confirmada por los descubrimientos de numerosas evaluaciones externas, que afirman que las barreras al cambio no son sólo intelectuales sino también políticas e institucionales, y que es necesario que las IFI acometan reformas más profundas con urgencia.

En respuesta al cada vez más claro fracaso de los ajustes para fomentar el crecimiento económico y reducir la pobreza, y ante la condena pública generalizada derivada del movimiento Jubileo 2000, en septiembre de 1999 el FMI y el Banco Mundial anunciaron que la reducción de la pobreza se convertiría en el eje vertebrador del diseño de sus políticas. Acordaron que «las estrategias participativas para la reducción de la pobreza y diseñadas por los Gobiernos nacionales deberían ser la base de todos los préstamos en condiciones favorables y acuerdos de alivio de la deuda». Con el tiempo, los préstamos

concedidos por ambas instituciones se basarían en Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), elaborados por las autoridades de cada país y que se enviarían a los consejos administrativos del Banco Mundial y el FMI. El FMI cambió el nombre de su Servicio Reforzado de Ajuste Estructural por el nuevo y más rimbombante Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP).

El Banco Mundial y, en menor medida, el FMI reconocen públicamente que imponer una serie de condiciones de política económica a los Gobiernos no funciona. El Banco Mundial, en particular, ha prometido reducir drásticamente el número de condiciones que impone, realizar estudios de su posible impacto en la pobreza y apoyar únicamente las que estén en manos del Gobierno local. Sin embargo, la realidad está muy lejos de la política oficial. Llevar a cabo evaluaciones de impacto para comprobar sus efectos en los más pobres antes de recomendar reformas importantes es ahora un procedimiento oficial tanto del Banco Mundial como del FMI, pero demasiado a menudo este análisis no se produce o no tiene una influencia real en la política que estas instituciones finalmente recomiendan o imponen como condición para ofrecer un crédito.¹²

Aunque se han reducido algunas condiciones demasiado específicas y, a veces, dañinas ligadas a los créditos del Banco Mundial, en el caso de los DELP, las organizaciones de la sociedad civil sí se consultan en temas «secundarios» referentes al gasto público, pero la mayoría de veces no se cuenta con su participación al tratar aspectos de política económica más amplios. Por ejemplo, para redactar el primer borrador del DELP de Armenia, un grupo de jóvenes economistas del Centro de Investigación del Desarrollo Económico (CIDE), una organización de la sociedad civil, trabajó codo con codo con el Ministerio de Finanzas para definir objetivos de reducción de la desigualdad y aumento del crecimiento. Cuando se publicó el segundo borrador en mayo de 2003, estos objetivos se habían eliminado sin miramientos y sustituido por cifras acordadas con el FMI dentro del acuerdo con el SCLP.¹³

Una evaluación de la implicación de los aliados de Oxfam en el campo de la sociedad civil en 33 países en la elaboración de DELP concluía que el diseño de estos acuerdos debilitaba tanto las orga-

nizaciones de ciudadanos como los esfuerzos para reforzar instituciones como parlamentos y partidos políticos. El informe afirmaba que, en la mayoría de los casos, el rol de la sociedad civil en este proceso era más de «consulta» que de «participación» activa. Importantes partes interesadas, ya fuesen poderosas –como cargos políticos electos– o sin poder –como mujeres de zonas rurales–, raramente se han implicado en la elaboración de estos documentos, y los donantes siguen manteniendo demasiado control sobre su contenido político, apoyándose en la condicionalidad y la negociación «en la trastienda» en detrimento de procesos participativos.¹⁴

Cuando, en el año 2005, el Banco Mundial realizó un estudio entre funcionarios gubernamentales de países pobres, el 50 por ciento afirmó que «el Banco Mundial introdujo elementos que no formaban parte del programa político del país»,¹⁵ y un estudio sobre la condicionalidad del FMI realizado en 2006 por el Gobierno noruego reveló que 23 de los 40 países pobres analizados aún tenían que aceptar condiciones de privatización y liberalización ligadas a los préstamos del FMI.

Con el tiempo, también el FMI ha implementado algunas reformas a escala política. En el año 2007, el FMI anunció que sería menos conservador en su asesoramiento político a los países de ingreso bajo, y que aceptaría que necesitaban gastar para poder crecer. No obstante, aunque tanto el Banco Mundial como el FMI aceptan el papel crucial de servicios básicos como la sanidad, la educación, el agua y el saneamiento, el FMI se niega a descartar completamente la imposición de límites en el gasto total del Gobierno en salarios, como por ejemplo para emplear nuevos profesores y enfermeras, si este desembolso va mucho más allá de lo necesario para la estabilidad macroeconómica.¹⁶ El economista Joseph Stiglitz afirma que el Banco Mundial y el FMI todavía son presa de una «fijación en una inflación baja, siempre menor al 10 por ciento».¹⁷ En julio de 2007, el Comité Ejecutivo del FMI acordó que los límites del gasto en salarios «solo se utilizarían en casos excepcionales», pero no especificó cuáles serían estas circunstancias y aún queda por ver si esta nueva política se respetará en futuras negociaciones.¹⁸

Es posible encontrar numerosas corrientes de opinión diferentes entre los empleados del Banco Mundial, algunos de los cuales han

hecho críticas rompedoras sobre el ajuste estructural y han ofrecido interesantes reflexiones sobre las vidas de los más pobres (algunas de las cuales aparecen mencionadas en este libro).¹⁹ Los asesores de desarrollo social del Banco Mundial a menudo mantienen diferencias con los economistas en el aspecto de la importancia relativa del fortalecimiento y la ortodoxia económica a la hora de conseguir los objetivos de desarrollo, y los debates son frecuentemente intensos. No obstante, un estudio del sistema del Banco Mundial para categorizar los «Estados eficaces» insinúa que su ADN liberalizador permanece básicamente intacto. Sus Evaluaciones Institucionales y de Políticas por País (CPIA, por sus siglas en inglés) pretenden ser un indicador objetivo de la calidad de las instituciones de un país, y a menudo son utilizadas por los países donantes para asignar ayudas. Pero, para obtener una puntuación elevada, el país evaluado deberá reducir los aranceles a las importaciones a menos del 7 por ciento y tener niveles bajos de deuda pública, así como leyes laborales que permitan contratar y despedir trabajadores a bajo coste. Estas recetas están mucho más ligadas a la ideología y la parcialidad que a cualquier tipo de evidencia histórica de lo que realmente funciona para conseguir el desarrollo económico.

Cualquier persona que visite las oficinas del Banco Mundial o el FMI notará enseguida que sus empleados trabajan duro, son inteligentes y tienen un firme compromiso con el desarrollo y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. ¿Por qué, pues, la suma de sus acciones queda tan lejos de sus aspiraciones? Tres poderosas fuerzas determinan en gran medida la inercia intelectual y política que frena los intentos de aprender de los errores del ajuste y de cambiar la forma de trabajar del FMI y el Banco Mundial.

El poder de los accionistas: EE UU y, en menor medida, el resto de países ricos ejercen una enorme influencia a través de sus posiciones en los comités ejecutivos de ambas organizaciones, y a menudo la utilizan para fomentar sus propios intereses nacionales: por ejemplo, los programas de liberalización generalmente permiten que los inversores y exportadores de los países ricos puedan acceder más fácilmente a estos países pobres.

Su elección de marcos económicos: Hay muchas otras respuestas posibles a la inflación y al crecimiento económico lento, pero el en-

foque ortodoxo es inmensamente dominante, mientras las ideas de los economistas más ortodoxos reciben duras críticas y actitudes hostiles.

Las presiones institucionales de la burocracia: Como en cualquier institución, la preocupación de los empleados por su carrera profesional y su salario se traduce en un alto nivel de conformidad y conservadurismo. Si se sigue la receta estándar y las cosas salen mal, es problema de la institución; si intentas algo diferente y no funciona, el problema es tuyo.²⁰

A la vez que el Banco Mundial y el FMI intentan conciliar el desencanto del público, presiones políticas y acalorados debates académicos sobre sus políticas, abundan las dudas y la confusión sobre su papel en el futuro. Los países en desarrollo más grandes, como los que forman el grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China), ya no dependen del FMI para acceder a fuentes de financiación (aunque siguen trabajando con el Banco Mundial para obtener préstamos y asesoramiento político en temas como el cambio climático). América Latina y Asia oriental han intentado construir alternativas regionales. Venezuela y Argentina han propuesto la creación de un «Banco del Sur» que, inicialmente, proporcionaría fondos para proyectos regionales de infraestructuras, como gasoductos y oleoductos, pero que podría tener un papel de mayor alcance en el futuro. Y, en una reunión de los ministros de finanzas de la ASEAN+3 celebrada el año 2007 en Kyoto, los países de Asia oriental acordaron seguir adelante con un acuerdo de intercambio de divisas regionales por un valor de 80.000 millones de dólares que se parece mucho a un Fondo Monetario Asiático.

Mientras que el Banco Mundial se ha mostrado más ágil a la hora de encontrar nuevos papeles que desempeñar –por ejemplo, a través de su enorme volumen de asesoramiento político y en materia de investigación–, el FMI demuestra un notable inmovilismo. George Schultz, secretario del Tesoro de EE UU durante la administración de Gerald Ford, lo dijo de este modo: «Si desapareciese mañana mismo, no creo que nadie lo echase demasiado en falta».²¹ La afirmación de Schultz podría ser más útil si la replanteamos en forma de pregunta: «En el mundo actual, si las IFI no existiesen, ¿sería necesario crearlas?» La respuesta a esta pregunta no está nada clara. Los

enfoques multilaterales que administran para evitar un control excesivo por parte de las principales potencias son una fuente de préstamos y asesoramiento técnico y político que resulta útil para muchos Gobiernos. Es posible que algunas partes de la familia del Banco Mundial, como los bancos regionales de desarrollo, deban ganar importancia. Pero para seguir siendo relevantes y útiles, las IFI deben reafirmar su independencia de sus principales accionistas y ponerse al servicio de sus clientes.

Si hay Estados eficaces capaces de insistir en la aplicación de políticas sensatas en vez de sucumbir a presiones externas para seguir el programa del Consenso de Washington, el FMI y el Banco Mundial podrán representar un papel de apoyo muy positivo.

- El Banco Mundial podría reforzar su apoyo a los «bienes públicos globales», como los avances tecnológicos en los campos de la medicina y la agricultura, con lo que debería trabajar al lado de las diferentes agencias de la ONU y otros actores del sistema internacional. En estas áreas, los Gobiernos nacionales o las empresas individuales pueden no tener suficientes incentivos para invertir, dado que los beneficios (o daños) son para todo el mundo, y no solo para el país o compañía en cuestión. Aunque el Banco Mundial empieza a actuar en estas áreas, hasta el momento sólo lo ha hecho ad hoc y de manera totalmente caótica, creando unos 70 fondos fiduciarios independientes para trabajar en diferentes asuntos, con poco sentido global de la prioridad real o la dirección a seguir.²²
- El Banco Mundial y el FMI podrían separar el asesoramiento político y la investigación de la concesión de préstamos. El asesoramiento político de estas instituciones es muy influyente, pero es lo más parecido a una «ayuda condicionada», en el sentido que va ligado a los créditos y a la dependencia financiera.²³ El asesoramiento político y la investigación deberían ser independientes y válidos por sí mismos, centrándose en ofrecer «vales de asistencia técnica» a los países en desarrollo, que podrían canjear seleccionando el proveedor más conveniente, ya fuese el propio Banco Mundial, otra agencia de la ONU o incluso una universidad. Otra idea sería dividir el departamento de asuntos políticos del Banco Mundial,

trasladar estas subdivisiones a diversos países en desarrollo y hacer que compitiesen con otras agencias e instituciones para que se contratasen sus servicios.

- El FMI también debería concentrarse mucho más en supervisar las políticas económicas nacionales de los países sistemáticamente importantes que pudieran amenazar la estabilidad financiera global, a pesar de que, en las últimas décadas, los países desarrollados hayan mostrado una absoluta indiferencia a las críticas del FMI.²⁴
- Para que se lleven a cabo reformas reales, los Gobiernos donantes deberían dejar de condicionar su propia ayuda a que los países receptores tengan implementado un programa del FMI o del Banco Mundial. Dar una influencia tan exagerada como «guardianes» a las IFI no es justificable por sus resultados anteriores ni ayuda a alentar el pluralismo político y el sentido de propiedad nacional.
- Los Gobiernos donantes también tendrán que liderar la reforma de las propias instituciones, empezando por sus órganos rectores. Por ejemplo, en el brazo de préstamos en condiciones favorables del Banco Mundial, los países del África subsahariana representan el 27 por ciento de todos los países miembros, pero sólo suman el 8 por ciento de los votos. Canadá e Italia tienen el mismo peso en las votaciones que China, y Bélgica tiene un 50 por ciento más de peso que México.²⁵ Además, los líderes del FMI y el Banco Mundial siguen siendo cargos designados por la UE y EE UU respectivamente. Hasta que no se cree un sistema de nombramientos meritocrático, resultará difícil saber las razones por las que cualquier país en desarrollo debería dirigirse a las IFI para que le asesore en aspectos de buen Gobierno. En lo referente al personal, el Banco Mundial y el FMI también deben mejorar su comprensión de la política y el cambio social si quieren apoyar procesos liderados por los propios países en vez de imponer directrices económicas.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se encuentran en una encrucijada histórica, parecida a la que se enfrentaron tras el hundimiento del sistema de cambio fijo en la década de 1970.

De cómo puedan trazar un nuevo camino dependerá tanto su relevancia en el futuro como su contribución (positiva o negativa) a la lucha global para solventar las lacras de la pobreza y la desigualdad.

LAS CRISIS DE LA DEUDA

La deuda es una razón clave para explicar por qué las instituciones financieras internacionales ejercen una influencia tan grande sobre los países pobres. En la Gran Bretaña de Dickens, la cárcel de los deudores era el destino de los que no podían satisfacer sus deudas por razones personales o de negocios. Los procedimientos de quiebra terminaron por sustituir a estos macabros centros, permitiendo que las personas endeudadas pudiesen pagar sus deudas y reconstruir sus vidas. Sin embargo, el destino de los países que no pagaban los préstamos de su deuda externa era muy parecido: un proceso interminable de reestructuración, el cierre del grifo de los préstamos y dolorosos recortes en el gasto público, con un grave impacto en los más pobres.

Hay como mínimo tres tipos de crisis relacionadas con la deuda, y la respuesta que requiere cada uno es diferente. Primero, en los países muy pobres, la crisis consiste principalmente en deudas imposibles de controlar que los Gobiernos nacionales deberían pagar a los Gobiernos acreedores y a las IFI (aunque algunos se derivan de préstamos de acreedores privados) En los «mercados emergentes» con una renta per cápita media, en los que los prestamistas privados han concedido créditos a prestatarios privados, una morosidad masiva puede amenazar toda la economía, como ocurrió en varios países de Asia oriental a finales de los años 90. Y, finalmente, en los países con una renta per cápita media, las crisis también pueden deberse a problemas con los préstamos concedidos al Gobierno por una mezcla de acreedores públicos y privados, como ocurrió el año 2002 en Argentina. El primer caso es un problema crónico, que aumenta con los años y que popularmente se conoce con el nombre de «crisis de la deuda», mientras que el resto son desastres repentinos relacionados con los mercados de capitales y que generalmente se conocen como «crisis financieras». El primer caso lo trataremos a continuación, mientras que el segundo lo analizaremos un poco más adelante.

Hasta mediados de los 90, los países ricos adoptaban un enfoque estándar ante las crisis de la deuda, tanto en países pobres como en países con un nivel de renta intermedio, basándolo siempre en tres principios: primero, siempre hay que pagar los intereses de la deuda multilateral (o sea, lo que se debe devolver a las IFI), mientras que es posible renegociar otras deudas; segundo, las negociaciones deberán hacerse «caso por caso», y los acreedores negociarán siempre unidos, como un grupo, mientras que los países deudores deberán hablar con sus acreedores uno por uno; y, tercero, ciertas condiciones de ajuste estructural deberán formar parte de cualquier acuerdo de reestructuración de un préstamo. El objetivo principal de este enfoque era evitar que los países pobres no pagasen sus deudas. En la práctica, esto se traducía en grandes recortes del gasto público, que se reducía repetidamente en etapas de crisis económica para seguir pagando intereses a los bancos e instituciones crediticias occidentales.

Las crisis de la deuda generaban, en consecuencia, un perverso trasvase de recursos de los más pobres a los más ricos; dicho de otra manera, una dura carga para toda una sociedad que podrá entender perfectamente cualquier persona que haya tenido que pedir un crédito al banco. Durante la «década perdida» de los 80, América Latina envió a los países ricos más de 500 dólares por cada hombre, mujer y niño del continente, a pesar de que el crecimiento se estancó y la pobreza aumentó.²⁶

En medio de las protestas públicas, y viendo que los ajustes estructurales no conseguían aumentar el crecimiento ni a un nivel suficiente para evitar el impago de los préstamos, los Gobiernos acreedores y las IFI se embarcaron en una serie de iniciativas de alivio de la deuda con una cobertura creciente, a medida que, una tras otra, no conseguían solucionar el problema. La comunidad internacional lanzó la iniciativa HIPC de reducción de la deuda de los países pobres altamente endeudados en el año 1996, su versión mejorada (conocida como HIPC II) en 1999 y la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda (MDRI, por sus siglas en inglés) en 2005. Cada una abarcaba más aspectos que su predecesora.

Los ciudadanos activos desempeñaron un importante papel al obligar a los Gobiernos tanto de países pobres como ricos a hacer algo para solventar el problema de la deuda. Agrupaciones como

Freedom from Debt Coalition en las Filipinas o Koalisi Anti Utang en Indonesia lucharon contra la «deuda ilegítima». En mayo de 1998, 70.000 activistas de Jubileo 2000 formaron una cadena humana alrededor del lugar de celebración de la cumbre del G8 en Birmingham (Reino Unido) y, tal como confirmaron más tarde los políticos que asistían a la reunión, obligaron a tratar el tema de la deuda en la cumbre, hecho que se tradujo en la creación del programa HIPC mejorado un año más tarde. La campaña global de Make Poverty History (Pobreza Cero, en España) y el Llamamiento Mundial contra la Pobreza (GCAP, por sus siglas en inglés) consiguieron algo similar en la cumbre del G8 celebrada el 2005 en Escocia. Los Gobiernos implicados han prometido cada vez que la iniciativa de alivio de la deuda más reciente sería la última. Afortunadamente, los ciudadanos no se lo han creído, y cuando han visto que la crisis de las naciones endeudadas no mejoraba, han vuelto a presionar para que se solventase el problema.

Naturalmente, los acreedores han seguido marcando las condiciones de las negociaciones, pero los Estados eficaces que han ido surgiendo han sido capaces de negociar mejores tratos. Por ejemplo, Argentina fue implacable con el FMI y otros acreedores después de su crisis de 2002, y de este modo pudo reconstruir su economía a una velocidad récord.

Con la iniciativa HIPC, los acreedores empezaron a abrir nuevos caminos cancelando deudas en vez de refinanciarlas, permitiendo la deuda multilateral (y no solo bilateral), dividiendo el alivio de manera equitativa entre los acreedores y, en virtud de la iniciativa HIPC mejorada, basando el alivio de la deuda en una «estrategia de reducción de la pobreza» diseñada por el Gobierno del país en colaboración con la sociedad civil (véase la página 350). La fórmula más reciente, la MDRI, ha ido aún más allá, ofreciendo la cancelación total de las deudas de los países a las IFI contraídas hasta cierta fecha, una aplicación limitada de la «cancelación del cien por cien» que los activistas habían pedido desde hacía muchos años y que los acreedores habían afirmado siempre que era inviable.

Sin embargo, las iniciativas HIPC y MDRI aún generan dudas, así como preocupa el punto hasta el que han consolidado la fuerza de las condiciones impuestas por el FMI. Los países deben cumplir

con estas condiciones para disfrutar del alivio de la deuda, lo que les obliga a pasarse años implementando dolorosas políticas de ajuste estructural para poder hacer realidad la cancelación de la deuda que se les prometió como solución a una crisis urgente. Esto está relacionado con el hecho que la HIPC y la MDRI han sido diseñadas, implementadas y supervisadas por las IFI, que consideran a los acreedores como generosos benefactores –y no como los responsables, por puro interés o irresponsabilidad, de la concesión de unos préstamos que, para empezar, han contribuido a la crisis– y a los deudores como niños malos que deben aprender a comportarse mejor.

A pesar de todo, el alivio de la deuda se ha traducido en mucho dinero. El montante total del alivio de la deuda de los 22 países que se habían acogido a la iniciativa HIPC hasta mediados de 2007 se calculaba en 70.700 millones de dólares de hoy, combinando los acuerdos firmados con instituciones multilaterales y acreedores comerciales y bilaterales. Dado que libera directamente fondos que los Gobiernos pueden emplear a lo largo de muchos años, el alivio de la deuda es una forma de ayuda muy eficaz: el alivio de la deuda adicional acordado en 2005 permitió que estos países pudiesen contar con 1.300 millones de dólares adicionales sólo en 2007.²⁷

No obstante, hay que recordar que el alivio de la deuda a menudo queda eclipsado por las cantidades que los países pobres ya han pagado en concepto de estos préstamos. En 2004, el Gobierno nigeriano informó que el país había recibido préstamos por un importe total de 17.000 millones de dólares, había pagado ya 18.000 millones y aún debía 34.000 millones más. El acuerdo de alivio de la deuda, anunciado a bombo y platillo y firmado en 2005, permitió cancelar una importante parte de estas deudas, pero el trato también especificaba que el país africano debía pagar una cuota de 12.000 millones de dólares más.²⁸

Los países endeudados deben hacer frente a nuevas amenazas, consistentes en los llamados «fondos buitres». En 1999, cuando Zambia intentaba negociar la cancelación de la deuda que tenía pendiente con Rumanía, una empresa llamada Donegal International, registrada en el paraíso fiscal de las Islas Vírgenes Británicas, apareció de la nada y compró la deuda –entonces valorada en unos 30 millones de dólares con interés devengado– por el irrisorio precio

de 3,3 millones de dólares. Seguidamente, esta empresa demandó a Zambia en los tribunales del Reino Unido por el valor íntegro de la deuda más interés combinado, pidiendo la pasmosa suma total de 55 millones de dólares. Al final, el juez obligó al Gobierno zambiano a entregar 15,5 millones de dólares.

Hasta el momento, se han presentado al menos 40 querellas de fondos buitres contra países pobres muy endeudados, y muchas de ellas aún están pendientes de resolución. Las deudas que están en litigio ascienden a 1.900 millones de dólares. Y la mala noticia es que, en muchos casos, la ley está de la parte de los fondos buitres: ya se les ha concedido el pago de 991 millones de dólares.

Unas cuantas empresas grandes han intentado ejercer presiones legales parecidas. En el año 2003, el grupo Big Food, por aquél entonces propietario de la cadena de supermercados británica Iceland, así como de otras empresas, demandó a Guyana por más de 12 millones de libras, y sólo retiró los cargos tras las protestas generalizadas de las ONG del Reino Unido. En diciembre de 2002, Nestlé aceptó devolver 1,5 millones de dólares al Gobierno de Etiopía para que se destinasen a erradicar el hambre, tras una campaña de Oxfam y otras organizaciones.²⁹ Y estamos hablando de grandes empresas de mucho prestigio, que se preocupan por su reputación. Los fondos buitres no tienen tantos escrúpulos: aunque el G8, el FMI, el Banco Mundial y otras instituciones han expresado su preocupación, aún nadie ha hecho nada al respecto.³⁰

Esta forma de comerciar con la deuda y la mora suponen un enorme fracaso en el Gobierno global, ya que aumentan de manera innecesaria el sufrimiento humano ligado a las crisis económicas y disparan la desigualdad tras la crisis. El sistema ha protegido a bancos e instituciones occidentales imponiendo aún más sacrificios a los que menos los pueden soportar. Veinticinco años de esfuerzos sin pausa no han conseguido erradicar las crisis de la deuda.

Cancelar las deudas de los países pobres, aunque sea necesario, no corregirá los problemas subyacentes, las causas por las que las deudas se acumulan hasta extremos insostenibles tras cualquier programa de alivio de la deuda. Hay dos propuestas que ayudarían a cambiar la forma en la que el capital llega a los países pobres. Primero, los países más pobres deberían recibir donaciones, no préstamos.

Segundo, los acreedores deberían compartir el riesgo; por ejemplo, ligando los pagos restantes a los precios de las materias primas (dado que la capacidad para pagar de estos países está ligada a lo que ingrese por sus exportaciones), prestando dinero con un tipo de interés fijo o ayudando a los prestatarios a asegurar el pago de su deuda en caso de sacudidas económicas.

Los acreedores también deben aceptar que ambas partes –tanto el prestamista como el prestatario– deben compartir la responsabilidad de garantizar que el dinero se utiliza debidamente. En el año 2006, el Ministerio de Desarrollo Internacional de Noruega mostró el camino a seguir cuando anunció que cancelaría –sin condiciones– las deudas que le estaban pagando cinco países de renta media y baja, aduciendo que se debían al propio «fracaso de la política de desarrollo» noruega. El Gobierno noruego llegó a la conclusión que se había equivocado al llevar a cabo «análisis de necesidades y estimaciones de riesgos inadecuados» para los créditos de exportación concedidos a Ecuador, Egipto, Jamaica, Perú y Sierra Leona (los créditos estaban ligados a la campaña de exportación de barcos de Noruega de los años 1976-1980, que buscaba abrir nuevos mercados para su industria naval).³¹

El ministro de Desarrollo Internacional de Noruega, Erik Solheim, explicó que «al cancelar estas deudas, queremos abrir un debate internacional sobre la responsabilidad de los acreedores». Parecía que el G8 haría suya esta afirmación el año siguiente, cuando los ministros de finanzas reunidos anunciaron su apoyo al desarrollo de una «Carta de la concesión responsable de préstamos», pero aún no se ha llegado a ningún acuerdo concreto.

También es necesario hacer algo con la llamada «deuda odiosa» acumulada por regímenes corruptos o represivos. Hasta el año 2006, Etiopía, por ejemplo, aún estaba pagando deudas contraídas por el régimen represivo de Mengistu, en el poder desde 1974 hasta 1991, muchas de las cuales se destinaron a financiar la lucha contra los antiguos guerreros de la libertad, ahora en el poder. De manera parecida, el Gobierno del ANC en Sudáfrica está pagando deudas contraídas para alimentar el apartheid, y el Gobierno chileno todavía está pagando deudas contraídas por el dictador Augusto Pinochet.

Una solución justa sería condonar esta deuda odiosa a través de alguna forma de adjudicación internacional y dando a la ONU la autoridad de decretar «sanciones de crédito» a los regímenes actuales, dejar claro que las deudas de estos regímenes deberían considerarse odiosas. De este modo se evitaría el «riesgo inmoral» de los bancos y los Gobiernos que prestan dinero a regímenes represivos y, en consecuencia, cargan a sus pueblos oprimidos con la obligación de pagar estos préstamos.

Una consecuencia indirecta especialmente perniciosa de la sucesión de iniciativas de alivio de la deuda ha sido el aumento de la influencia del FMI y el Banco Mundial. A menos que estas instituciones acometan reformas sustanciales, será difícil que veamos el tipo de modelo de desarrollo justo e inclusivo que convertiría la crisis de la deuda en una cosa del pasado.

CRISIS FINANCIERAS

La confianza de los ciudadanos se mide cada cuatro años con unas elecciones. El mercado mide la confianza empresarial cada cuatro segundos.

MARCUS FARO DE CASTRO, ACADÉMICO BRASILEÑO³²

Tanto en los países ricos como en los pobres, el omnipresente cristal y los rascacielos de acero de los bancos y otras instituciones financieras son una de las características del paisaje de la nueva era de la globalización. El crecimiento del mercado global de las finanzas ha sido extraordinario. El hundimiento, a principios de la década de 1970, del sistema global de tipos de cambio fijos definido en la Conferencia de Bretton-Woods en 1944 desencadenó un mundo de volatilidad financiera en el que los que sabían cómo aprovechar los crecientes flujos de capitales transfronterizos podían sacar grandes beneficios. En 2007, la cifra de negocios global diaria media de los mercados de divisas tradicionales alcanzaba los 3,2 billones de dólares, cinco veces más que en 1989 y 90 veces el volumen diario del comercio global.³³

Este tsunami financiero se debe a una combinación de tecnología y política. La informatización y la aparición de Internet han convertido a los mercados financieros globales en sistemas integrados

que operan las 24 horas del día. Asimismo, los Gobiernos de todo el mundo han eliminado las barreras a los flujos de capital. A ello han contribuido las presiones de los economistas ortodoxos, especialmente del FMI y el Banco Mundial, que afirman que permitir la libre circulación de capital (lo que se conoce como «liberalización de las cuentas de capital») aumenta la eficiencia y el crecimiento.

Es indiscutible que los países pobres necesitan capital para invertir, tanto en el sector privado como en el público, para generar energía o construir carreteras, escuelas u hospitales. Los pobres necesitan acceder a la financiación para conseguir hipotecas, financiar pequeñas empresas o explotaciones agrícolas o para cubrir los costes derivados de enfermedades u otros contratiempos. Sin embargo, en vez de suponer una transferencia constante de inversiones a largo plazo, los flujos de capital han sido tan a corto plazo, volátiles y enormes que, sólo en la última década, han causado graves crisis financieras en Rusia, Malasia, Brasil, Corea del Sur, Tailandia, Indonesia, Filipinas y Argentina. Según cálculos de la ONU, las crisis bancarias y financieras han anulado el 25 por ciento del crecimiento económico de los países en desarrollo durante los últimos 25 años.³⁴

La oleada más reciente de crisis ha provocado un replanteamiento de la situación en Washington: ahora se reconoce que, aunque la inversión extranjera directa (IED) tiende a ser estable y productiva, los flujos más a corto plazo, a menudo alimentados por la liberalización del mercado de capitales, resultan claramente dañinos. Incluso antes de que estalle una crisis, la liberalización de las cuentas de capital acarrea algunos graves riesgos:

- Los inversores son propensos a «ir en manada», a lanzarse de cabeza (o a salir) de una economía en unas cantidades tan enormes que la desestabilizan. Este fenómeno ya lo detectó el economista J.M. Keynes en 1941, cuando dijo: «Los fondos sueltos pueden ir de un lado para otro, desorganizando cualquier tipo de negocio firme. No hay nada más seguro que la necesidad de regular el movimiento de fondos de capital.»³⁵
- Las entradas súbitas de grandes capitales pueden apreciar la moneda de un país, haciéndolo menos competitivo a la hora de exportar.

- La amenaza de la crisis fuerza a los Gobiernos a emplear recursos en acumular «fondos de emergencia» de reservas internacionales para protegerse del posible hundimiento de su moneda.
- La necesidad constante de apaciguar los mercados puede debilitar el Gobierno democrático. Las agencias privadas de calificación de riesgo crediticio, como Standard and Poor's o Moody's, juzgan la capacidad crediticia de los Gobiernos, con lo que determinan los tipos de interés a los que estos Gobiernos pueden tomar dinero prestado en los mercados financieros. Su opinión sobre el riesgo financiero que suponen las diferentes políticas económicas generalmente se basa en un análisis económico muy ortodoxo que, a menudo, ha demostrado tener poco valor (véase el tercer capítulo del libro), pero que ejerce una enorme influencia en las decisiones de política económica, como cuánto dinero se considera dispuesto a gastar un Gobierno o la definición de los tipos de interés y de cambio.

Cuando una desbandada de capital de un país genera una crisis, se produce una secuencia de acontecimientos casi inevitable. El Gobierno sube los tipos de interés, en un intento inútil de volver a atraer a los inversores, pero el tipo de cambio sigue bajando, lo que termina por causar problemas a los bancos. Las fuentes de crédito se agotan y la economía se para, aumenta el paro y el Gobierno acude a la comunidad internacional para pedir ayuda.

Esta ayuda no es gratuita: el FMI u otras instituciones exigen a estos Gobiernos que recorten el gasto público y suban los tipos de interés, lo que agrava la recesión, y, normalmente, los mismos Gobiernos terminan sacando de apuros al sector financiero asumiendo sus deudas incobrables. La deuda privada se convierte en deuda pública, de modo que los acreedores cobran pero los contribuyentes deben asumir esta carga. Tal como admitió un banquero extranjero al *Wall Street Journal* durante la crisis de la deuda de América Latina en la década de los 80: «Nosotros, los banqueros extranjeros, defendemos el sistema de libre mercado cuando vemos la posibilidad de ganar dinero, y creemos en el Estado cuando vemos que vamos a perder dinero.»³⁶

El impacto de estas oscuras maniobras financieras en las personas más pobres puede ser devastador. En la crisis financiera de 1998-1999, la economía de Indonesia se recortó casi por la mitad (con un descenso del 45 por ciento del PIB).³⁷ En Argentina, la tasa de pobreza se dobló en un año durante la crisis de 2001-2002.³⁸ Dado que los más ricos lo tienen más fácil para proteger sus activos (por ejemplo, sacando su dinero del país antes de que estalle la crisis), las crisis financieras casi siempre aumentan la desigualdad. Como dijo el economista tailandés Pasuk Phongpaichit: «A los pobres quizás les queden las sobras del crecimiento, pero la crisis se los lleva por delante como una auténtica avalancha».³⁹

Hay varias maneras de evitar estos desastres. Los países que han mantenido controles sobre el capital y que han sido prudentes a la hora de abrirse a los flujos de capital, como China, India o Chile, se han ahorrado sufrir crisis de este tipo. Los Gobiernos que recauden dinero en los mercados de capitales internacionales podrían vincular los pagos de sus créditos al crecimiento económico o a los precios de las materias primas, de modo que puedan pagar más cuando la economía vaya bien, y menos cuando vaya mal. El FMI intentó idear un proceso metódico para sacar de apuros a los Gobiernos afectados por una crisis, parecido al procedimiento de quiebra de una empresa, para sustituir la caótica y peligrosa confusión que generalmente va ligada a un crack financiero. Sin embargo, su propuesta de «mecanismo de reestructuración de la deuda suprema» fue bloqueada por una combinación de Gobiernos poderosos e intereses económicos, así como por los Gobiernos de algunos países en desarrollo.⁴⁰

El último punto ilustra el freno al cambio. Independientemente de las ventajas a largo plazo de administrar los flujos de capital para evitar crisis, la volatilidad también puede aportar beneficios. En medio del caos de los mercados de finales de los 90, el banco NatWest afirmó alegremente que «la volatilidad de los tipos de interés y de cambio ofrecen significativas oportunidades de negocio».⁴¹ Queda claro que estas posturas sólo se pueden superar con un firme liderazgo político. Dentro de los países en desarrollo, los sectores financieros tienen cada vez una mayor influencia política y económica, y constituyen un grupo de presión a favor de la liberalización y contra

los controles que pueden aportar estabilidad pero que recortarían sus beneficios.

Aunque el FMI ha renunciado a su llamamiento de mediados de los 90 para que la liberalización de las cuentas de capital fuese parte integral de sus principios, la campaña a favor de la desregularización sigue adelante por medio de acuerdos comerciales regionales. En sus acuerdos comerciales bilaterales con Chile y Singapur, EE UU insistió en la eliminación de controles generalmente bien valorados y centrados en evitar los flujos de capital especulativos y a corto plazo y a alentar la inversión a largo plazo.⁴²

En el momento de escribir este texto (a comienzos de 2008), se observan nubarrones de tormenta en los mercados de capitales globales, desencadenados por la crisis de las hipotecas *subprime* en EE UU y la explosión de otras «burbujas» en los países ricos. El largo boom económico sustentado en la deuda de que ha disfrutado el mundo rico parece cada vez más frágil: EE UU está acumulando enormes deudas causadas por su gran déficit comercial y fiscal, y las está cubriendo tomando prestados unos 2.000 millones de dólares al día, principalmente de países en desarrollo con excedente comercial, entre los que destaca China.⁴³ En una relación de «rehenes mutuos» sumamente arriesgada, cualquier problema grave o pérdida de confianza en la economía estadounidense o en el dólar podría hundir tanto la economía de EE UU como la de China y de otras economías asiáticas (cuyas reservas en dólares perderían valor).

Por el momento, en un reflejo deformado de los acontecimientos que siguieron a la crisis financiera asiática de finales de los 90, las empresas más importantes están acumulando activos en «liquidaciones totales» de empresas en dificultades. Pero, mientras que en 1998 eran las empresas transnacionales occidentales las que compraban empresas en Indonesia, Corea del Sur y otras economías afectadas por la crisis, en 2008 son los «fondos soberanos de inversión» de los Gobiernos de los países en desarrollo (especialmente los productores de petróleo y los tigres asiáticos) los que, utilizando activos por valor de 2,9 billones de dólares, sacan de apuros a las empresas de Wall Street y otros lugares de occidente y, en el proceso, consiguen niveles significativos de control de las mismas.⁴⁴

Sin embargo, de más allá de este interesante ejercicio de inversión de roles, en caso que la temida recesión se convierta en realidad en occidente, es muy posible que los países en desarrollo también sufran sus efectos. Aunque en cierto sentido son menos vulnerables –el crecimiento en los países en desarrollo más grandes se concentra principalmente en la economía nacional en vez de basarse en las exportaciones, lo que significa que los precios de las materias primas seguirán siendo altos aunque las economías de EE UU y Europa se estanquen–, muchos países en desarrollo más pequeños siguen dependiendo de las exportaciones a y los flujos de capital provenientes de EE UU y Europa. El «contagio» financiero podría infectar a los bancos y empresas financieras de los países en desarrollo. Históricamente, cada nueva crisis resulta impredecible y deja al descubierto una nueva fuente de inestabilidad, y es muy improbable que los países más vulnerables –y las comunidades más pobres dentro de ellos– salgan indemnes.

IMPUESTOS

Un importante componente de los flujos de capital que pide a gritos una regulación eficaz es la evasión fiscal y de impuestos. Las cifras hablan por sí solas: se calcula que los países en desarrollo están dejando escapar unos 385.000 millones de dólares al año (cinco veces el total de la ayuda que reciben) a causa de la evasión fiscal y de impuestos *existentes*. Esto se debe a una serie de mecanismos:⁴⁵

- Los activos se guardan en el extranjero, en paraísos fiscales que garantizan el secreto y que, por lo tanto, ayudan a los ricos a evadir impuestos. La famosa empresa energética estadounidense Enron mostró el camino a seguir. Según un informe del Senado de EE UU sobre la quiebra de la empresa, los contables de Enron crearon una red global de 3.500 empresas, 400 de ellas en el paraíso fiscal de las Islas Caimán, y no pagó el impuesto de sociedades entre 1996 y 1999.⁴⁶
- Las corporaciones son expertas en abusar de la «fijación del precio de transferencias», que implica cobrar de más o de menos al comerciar entre varias filiales de la empresa para

pagar menos impuestos. Un estudio descubrió empresas que registraban transacciones internas de antenas de televisión de China a un precio de 0,04 dólares y pinzas japonesas a un precio de 4.896 dólares.⁴⁷ Además, se constituyen empresas tapadera en paraísos fiscales para reducir aún más las obligaciones fiscales: se calcula que aproximadamente la mitad del comercio mundial pasa por paraísos fiscales, al menos sobre el papel.⁴⁸

- La competencia para cobrar impuestos fuerza a los Gobiernos a ofrecer vacaciones fiscales cada vez mayores a los inversores para poder competir con las ofrecidas por países rivales.
- En resumen: muchas personas y empresas sencillamente no pagan los impuestos que deberían.
- Los Gobiernos son incapaces de gravar una gran parte de la actividad económica a causa del crecimiento de la economía informal.

Además, los países en desarrollo están sometidos a una gran presión, ya sea por negociaciones comerciales o de condiciones para recibir ayudas, para recortar uno de los medios más eficaces de que disponen para recaudar impuestos: los aranceles.

Los impuestos son un elemento clave del contrato social entre ciudadano y estado, y se analiza con mayor profundidad en el segundo capítulo de este libro. Para que los sistemas nacionales de recaudación de impuestos protejan a los pobres, los Gobiernos deben aumentar su capacidad de recaudar impuestos y hacerlo de manera progresiva, de modo que los ricos paguen más que los pobres. Pero si no se adoptan medidas internacionales para eliminar los refugios de lujo utilizados por los evasores de impuestos, los Gobiernos de los países pobres seguirán perdiendo la mayor parte de los ingresos que les corresponderían.

Entre estas medidas debería haber reglas para aumentar la transparencia en las cuentas de las corporaciones: por ejemplo, especificar cuántos impuestos pagan a cada Gobierno en vez de proporcionar un único valor total para toda la empresa, mejorar el intercambio de información entre Gobiernos y terminar con el secretismo de los paraísos fiscales. Aún más ambicioso sería alcanzar un acuerdo

mundial sobre un nivel mínimo de impuestos para las sociedades, para así reducir la competencia entre países para recaudar impuestos, o incluso crear una autoridad tributaria mundial que podría, entre otras cosas, ayudar a definir normas para repartir los ingresos por impuestos directos de las empresas transnacionales, asistir en el intercambio internacional de información sobre impuestos y ayudar a proteger los regímenes impositivos nacionales de prácticas desleales como la competencia fiscal.⁴⁹

En 2003, el entonces presidente de Francia Jacques Chirac encargó un estudio de alto nivel del régimen fiscal internacional como forma para conseguir dinero para el desarrollo. La Comisión Landau llegó a la conclusión que crear una serie de gravámenes internacionales sería viable y podría servir para recaudar importantes sumas de dinero.⁵⁰ Sería necesario que los centros financieros más importantes implementasen simultáneamente estos nuevos impuestos, con el fin de evitar crear una nueva hornada de paraísos fiscales, pero la Comisión no consideró que este aspecto supusiese un obstáculo insalvable. Además, estos flujos serían más estables y predecibles que la ayuda actual, que debe renegociarse cada año o cada dos años. Entre las opciones analizadas hay:

Impuestos medioambientales: impuestos sobre las emisiones de carbono o en sectores no cubiertos por el Protocolo de Kyoto, como el transporte por mar y por aire. Los impuestos medioambientales suponen el doble beneficio de frenar las emisiones de gases de efecto invernadero y de recaudar fondos para el desarrollo. El fondo para la adaptación al cambio climático analizado en la página 483 es un buen ejemplo.

Impuestos sobre transacciones financieras, como las de divisas. Este gravamen, a veces llamado el «impuesto Tobin»,⁵¹ impondría una carga muy pequeña en los enormes volúmenes diarios de transacciones financieras que, sin embargo, permitiría recaudar sumas significativas de dinero sin interferir de manera significativa en el funcionamiento de los mercados de capitales.

Un impuesto adicional sobre los beneficios de las empresas transnacionales, entendido como una «contraparte normal a los beneficios derivados de la globalización».

Un impuesto sobre la venta de armas, ya sea a escala nacional o internacional.

En julio de 2006, Francia fue un poco más lejos y presentó una pequeña «contribución solidaria» vinculada a los billetes de avión, cuya recaudación estaría destinada a comprar medicamentos para tratar el sida, la malaria y la tuberculosis en los países más pobres del mundo.

La anarquía y la volatilidad de las finanzas internacionales constituyen una importante amenaza para las comunidades más pobres, y su control se escapa a la arquitectura del Gobierno global. Para poner un poco de orden en la situación, además de hacer esfuerzos a escala internacional, se necesitarán políticas nacionales más asertivas por parte de los Gobiernos de los países en desarrollo, con el fin de regular estos flujos pensando en su desarrollo a largo plazo. La extraordinaria ingenuidad de los «ingenieros financieros» de los países ricos (ampliamente demostrada en múltiples escándalos empresariales) debería redirigirse para idear modelos razonables de fiscalidad nacional e internacional que puedan generar fondos para el desarrollo sin que ello dañe la economía.

Estas reformas también deberían corregir la naturaleza opaca de la arquitectura financiera internacional actual: sería necesario que los ciudadanos y los Gobiernos de los países pobres pudiesen participar mucho más en su funcionamiento, mediante una combinación de transparencia y mayor democracia en la toma de decisiones. Frenar la extrema volatilidad de los flujos de capital resultará difícil a un nivel político, ya que la volatilidad se ha hecho con sus propios representantes, en la forma de poderosas instituciones financieras que se benefician de las variaciones diarias de los mercados de capitales. Sin embargo, la alternativa es que un mundo de las finanzas internacionales cada vez más difícil de controlar desestabilice los Gobiernos, aumente las desigualdades y genere crisis financieras más profundas y frecuentes.

EL SISTEMA DE COMERCIO INTERNACIONAL

NORMAS DEL COMERCIO

Todos los días, a las 7:30 de la mañana, las calles de la capital de Bangladesh, Dacca, se convierten en una especie de marea tecnicolor de mujeres jóvenes vestidas con saris de colores vivos, que salen de los barrios bajos y se dirigen a las miles de insalubres fábricas que llenan las calles de la ciudad. Estas mujeres permanecen allí hasta bien entrada la noche, cortando y cosiendo prendas para el mercado de exportación. Al otro lado del mundo, en la ciudad de Sapiranga, en el sur de Brasil, el olor a cola flota por las calles. Sale de las muchas fábricas de calzado, que van desde enormes plantas modernas hasta humildes talleres y que producen millones de pares de zapatos para enviarlos a los centros comerciales y tiendas de América del Norte y Europa.

Ir de compras es un ejercicio más dentro del contexto de la globalización. Comprar comida, ropa, zapatos o dispositivos electrónicos une a los consumidores y a algunos de los trabajadores más pobres del mundo en una única red global de comercio e inversión. El comercio internacional representa un papel clave en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, ya que puede ser beneficioso tanto para los productores como para los consumidores. Puede crear puestos de trabajo y generar una riqueza que suponen un medio de supervivencia para las familias y comunidades pobres, además de proporcionar bienes y servicios más baratos.

No obstante, el sistema está infestado de reglas amañadas y dobles raseros que sabotean estos beneficios potenciales. Hay que hacer frente a cuatro obstáculos clave para poder alcanzar todo su potencial:

Barreras: Las normas del comercio actuales permiten que los países ricos utilicen barreras arancelarias y no arancelarias para mantener las exportaciones de los países en desarrollo alejadas de los mercados más lucrativos. El arancel medio para las importaciones en EE UU es del 1,6 por ciento, pero sube al 14-15 por ciento en el caso de algunos de los países menos adelantados (PMA) de Asia, como Bangladesh, Nepal y Camboya. Como consecuencia, en 2004, el Tesoro de EE UU recaudó casi lo mismo en concepto de aranceles de las importaciones de Bangladesh (329 millones de dólares) que con las importaciones de Francia (354 millones de dólares), a pesar de que Francia exporta productos por un valor 15 veces superior a EE UU. Cabe recordar que, en el mismo año, la ayuda económica de EE UU a Bangladesh fue de sólo 74 millones de dólares.⁵²

Subvenciones: Las normas del comercio agrícola permiten que las subvenciones agrícolas de EE UU y la UE rebajen los precios mundiales y hagan que a los productores pobres les resulte imposible competir. El valor de las subvenciones y otras ayudas a la agricultura en los países de la OCDE ya alcanza los 268.000 millones de dólares anuales, o sea, más del doble de la ayuda global.⁵³ Gracias a las enormes subvenciones y otros apoyos, los agricultores estadounidenses pueden exportar algodón y trigo al 35 por ciento y al 47 por ciento respectivamente de su coste de producción, mientras que la UE exporta azúcar y carne de vacuno al 44 por ciento y al 47 por ciento respectivamente de su coste de producción interno.⁵⁴

Liberalización forzada: Las normas del comercio obligan a algunos países pobres a reducir los aranceles, con lo que se suprime una importante fuente de ingresos para el Gobierno y, además, los precios artificialmente bajos del mercado mundial alcanzan el precio del mercado en cuestión, con lo que se reducen los recursos de los agricultores y los esfuerzos más a largo plazo para industrializar la economía. La Organización Mundial del Comercio, junto con muchos acuerdos comerciales bilaterales y comerciales, intenta elevar los principios de la desregularización, la liberalización y la equidad

tributaria entre empresas extranjeras y locales a un estatus parecido al de los derechos humanos... aunque vayan en contra de la experiencia histórica de los países que se han desarrollado con éxito. Estos acuerdos acostumbran a erosionar el «espacio político» necesario para modernizar la economía y para construir referentes nacionales fuertes en forma de industrias modernas. Por ejemplo, los límites a la inversión extranjera en industrias clave, utilizados por (entre otros países) Japón, Corea del Sur e incluso EEUU durante sus periodos de bonanza económica, ahora violan el principio de «tratamiento nacional» de la OMC; o también el uso común de «requisitos de contenido local» para obligar a las empresas a utilizar proveedores locales viola el acuerdo TRIMS de medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de la OMC, al igual que lo haría el uso de los requisitos de exportación que hace Taiwán, que obliga a las empresas extranjeras a alcanzar un cierto nivel de exportaciones.⁵⁵

Patentes: Las leyes de propiedad intelectual limitan el acceso de los países en desarrollo a la tecnología y suben el coste de todos los productos tecnológicamente avanzados, incluidos los medicamentos. Una propuesta de acuerdo comercial actual entre EEUU y Colombia, por ejemplo, aumentaría el precio de los medicamentos en 919 millones de dólares para el año 2020, cantidad que sería suficiente para proporcionar asistencia sanitaria a 5,2 millones de personas mediante el sistema de salud pública. En función del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (DR-CAFTA), los precios que los agricultores pobres pagan por los productos agroquímicos se multiplicarán varias veces.⁵⁶

Aunque las leyes internacionales actuales que regulan el movimiento de bienes, servicios, capital y conocimiento crean problemas como estos, la *ausencia* de normas en otras áreas crea aún más obstáculos al desarrollo: primero, la ausencia de administración del flujo del otro factor de producción, la mano de obra (o sea, las personas), y segundo, la total ausencia de regulación del comportamiento de los actores más poderosos del sistema económico internacional, las empresas transnacionales.

El comercio internacional está regido por un conjunto de normas y reglamentos que se traslapan. Las empresas importadoras imponen

normas aún más sofisticadas en materia de calidad, seguridad y trazabilidad, que los aspirantes a exportadores deberán cumplir, y los Gobiernos imponen aún otro nivel de normas sanitarias. Los acuerdos comerciales y de inversión regionales y bilaterales dictan qué aranceles que pueden imponer los Gobiernos sobre las importaciones, qué subvenciones pueden pagar a sus productores y exportadores, qué obligaciones pueden exigir a los inversores extranjeros y cómo regulan sus patentes. Por encima de todos estos tratados y, al mismo tiempo, reforzando su vigencia, encontramos la Organización Mundial del Comercio, que supervisa 15 acuerdos y tratados firmados durante la «Ronda Uruguay» de negociaciones comerciales multilaterales.⁵⁷

El precursor de la OMC, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), se creó tras la Segunda Guerra Mundial, en parte para evitar volver a caer en guerras comerciales entre las principales potencias al estilo de los años 30, que se tradujeron en una traumática recesión global. No obstante, con el paso del GATT a la OMC en 1995, se produjeron una serie de acontecimientos preocupantes que coincidieron con –y, hasta cierto punto, vinieron a personificar– la inquietud creciente de la población sobre el impacto de la globalización, tal como quedó claro cuando la reunión ministerial de la OMC celebrada en Seattle en 1999 fracasó en medio de protestas populares y nubes de gas lacrimógeno.

Dos años más tarde, la OMC intentó recuperarse de la «batalla de Seattle» iniciando una nueva ronda de negociaciones comerciales internacionales, el Programa de Doha para el Desarrollo, llamado así para reflejar el mandato de corregir algunas de las injusticias del sistema de comercio mundial. La declaración final de la Ronda de Doha incluía cinco referencias a la necesidad de garantizar una mayor flexibilidad a los países en desarrollo mediante un «tratamiento especial y diferenciado» y la promesa de estudiar el tema de los aranceles, que mantienen muchas exportaciones de países en desarrollo alejadas de los mercados de los países ricos. Se crearon grupos de trabajo para tratar algunos de los problemas más urgentes a los que deben hacer frente los países en desarrollo, como el de Comercio, Deuda y Finanzas y el de Comercio y Transferencia de Tecnología, y se pidió la celebración de conversaciones para tratar los problemas particulares a los que deben hacer frente las economías pequeñas.

Siete años más tarde, la Ronda de Doha parece estar en punto muerto. Los plazos se han agotado, y las promesas hechas en el año 2001 hace tiempo que se han incumplido. Los países ricos se han mostrado incapaces de satisfacer las demandas de un gran número de países en desarrollo cada vez más asertivos, y esto ha generado un largo y desalentador *impasse*. Durante la ronda de negociaciones, Oxfam y otras entidades han apoyado a los Gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo en centrar la atención en los vínculos entre comercio y desarrollo y en la necesidad de corregir las normas amañadas y las dobles raseros que imperan en el sistema si se quiere que la globalización promueva el desarrollo.⁵⁸

En el campo de la agricultura, por ejemplo, las normas del comercio internacional obstaculizan los intentos de los países en desarrollo de hacer avanzar sus economías y reducir la pobreza. Los países ricos y los pobres apoyan a los agricultores de diferentes maneras. Las superpotencias de las subvenciones, como la UE y EEUU, ayudan a la agricultura con grandes cantidades de subvenciones estatales o comunitarias. Sin embargo, los países pobres, con muchos menos recursos, tienen que utilizar los aranceles a las importaciones para que sus agricultores puedan competir en el mercado y protegerse de las prácticas de *dumping* de los países ricos. En vez de favorecer a estos países en desarrollo que dependen de los aranceles, las normas del comercio hacen precisamente lo contrario. A través de una serie de lagunas jurídicas cuidadosamente explotadas, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC permite que los países ricos subvencionen sin límites a sus agricultores y, al mismo tiempo, limita la aplicación de aranceles tanto en los países ricos como en los pobres. La poca disposición de los países ricos a terminar con este doble criterio es clave para explicar el *impasse* por el que pasa la Ronda de Doha.

Quizás el ejemplo más atroz sea el de la industria estadounidense del algodón. Los contribuyentes pagan a los 25.000 productores y empresas del sector del algodón de EEUU unas subvenciones anuales de hasta 4.000 millones de dólares, lo que se traduce en un exceso de producción y en el *dumping* de este producto en los mercados internacionales. El resultado: una reducción de entre el 8 y el 20 por

ciento de los ingresos de unos diez millones de agricultores pobres de África occidental.⁵⁹

El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC sí cerró, sin embargo, algunas de las vías legales para subvencionar los sectores agrícolas de los países ricos, y países en desarrollo como Brasil se muestran cada vez más asertivos a la hora llevar a las superpotencias de las subvenciones a los tribunales de la OMC y ganar, como ocurrió en los casos de las subvenciones a la producción de algodón de EEUU y las subvenciones a la producción de azúcar de la UE. Según los abogados especialistas en comercio, un total de 13.000 millones de dólares de subsidios agrícolas de los países ricos son ilegales, lo que muy posiblemente derivará en una sucesión de causas en la OMC en años venideros.⁶⁰

Además, las negociaciones de Doha como mínimo presentaron algunas ideas útiles sobre cómo adaptar las normas del comercio agrícola para satisfacer las necesidades de los más pobres que quizás se adopten con el tiempo. Los países en desarrollo más vulnerables consiguieron que se les reconociese su derecho a disfrutar de mayor flexibilidad para proteger de una liberalización prematura a los «productos especiales», claves para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Lamentablemente, los exportadores de los países ricos y de los países en desarrollo más grandes emprendieron una ofensiva coordinada para diluir estas excepciones mediante la restricción de los criterios y del número máximo permitido de productos protegidos.⁶¹

El auge de China y otros países en desarrollo está cambiando la dinámica de las negociaciones comerciales internacionales. A diferencia de los años en que EEUU y la UE negociaban entre ellos y, a continuación, presentaban al resto del mundo un hecho consumado, la OMC es cada vez más multipolar: India y Brasil, junto con agrupaciones de economías más pequeñas, como la alianza G90, juegan un papel clave en todas las negociaciones. Este cambio geopolítico ofrece la posibilidad de establecer normas comerciales más justas, pero sólo si se puede persuadir a EEUU y la UE para que hagan girar las negociaciones comerciales alrededor del desarrollo a largo plazo, algo que, ahora mismo, parece muy lejano.

Aunque la atención pública se ha centrado en la OMC, los acuerdos y tratados bilaterales y regionales –que, en muchos casos, son

incluso más perjudiciales— han proliferado. Alrededor de 26 países en desarrollo han firmado tratados de libre comercio (TLC) con países ricos, y más de 100 han entablado negociaciones. Se firman una media de dos tratados de inversión bilaterales por semana. Virtualmente ningún país, por muy pobre que sea, ha quedado fuera.

A principios de 2008, 15 países caribeños completaron sus negociaciones para cerrar TLC con la Unión Europea, y estaban a punto de firmarlos. Además, veinte países más de África y la zona del Pacífico habían puesto en marcha TLC parciales con la UE con el objetivo de firmar tratados completos a finales de 2008. Del total de 35 países que habían negociado acuerdos comerciales con Europa, nueve estaban entre los países menos adelantados del mundo. Esto sienta un nuevo precedente, dado que, antes de estos tratados, ningún país menos avanzado había celebrado un TLC con un país industrializado.

Los países ricos utilizan estos acuerdos bilaterales y regionales para obtener concesiones que no pueden lograr a través de la OMC, donde los países en desarrollo pueden unirse para exigir normas que les sean más favorables. EE UU y la UE están intentando que se aprueben leyes de la propiedad intelectual que reduzcan el acceso de los más pobres a medicamentos, suban los precios de las semillas y otros productos relacionados para hacerlos inasumibles para los pequeños agricultores y dificulten el acceso a las empresas de los países en desarrollo a las nuevas tecnologías, algo que analizamos con mayor profundidad más adelante.

Los tratados de libre comercio también se han utilizado para retar la autoridad de las decisiones de los Gobiernos locales, como ocurrió con el infame caso de Metalclad en México. Cuando los políticos locales y estatales mexicanos emplearon su autoridad en temas de planificación del uso de la tierra para evitar que esta multinacional estadounidense construyese unas instalaciones de eliminación de residuos peligrosos encima de un acuífero que proporcionaba agua potable a una ciudad del estado de San Luís Potosí, Metalclad presentó una demanda contra México amparándose en el Capítulo 11 sobre inversión del NAFTA, afirmando que se habían vulnerado sus derechos de propiedad. Un tribunal del NAFTA reunido en secreto, como siempre ocurre en los casos de arbitraje internacional, acordó que los derechos de Metalclad se habían violado y ordenó al

Gobierno mexicano a pagar 16 millones de dólares en concepto de indemnización.⁶²

Las nuevas potencias comerciales, como India y China, también persiguen la firma de acuerdos regionales, y pueden reproducir muchas de las normas amañadas y dobles raseros que abundan en los acuerdos norte-sur, dado que los resultados de las negociaciones comerciales reflejan la proporción de fuerzas entre las partes negociadoras más que su ubicación geográfica. Los acuerdos entre países con un peso específico parecido pueden ser más justos, al igual que lo puede ser la OMC (como mínimo en teoría), donde los países en desarrollo como mínimo disfrutaban de una cierta seguridad en términos numéricos, aunque sus intereses particulares a menudo divergen. Las negociaciones entre países con un poder muy dispar –por ejemplo, entre EE UU y Perú– corren el riesgo de convertirse en imposiciones neocolonialistas.

Las negociaciones regionales y bilaterales más alarmantes en las que participa la UE son los acuerdos de asociación económica (EPA, por sus siglas en inglés) con antiguas colonias de África, el Caribe y el Pacífico. En estas conversaciones entre David y Goliat, la UE asegura no tener «intereses ofensivos», pero su comportamiento hasta el momento indica que su posición habitual es hacer peticiones tradicionales de tipo «ojo por ojo» a cambio de hacer concesiones, independientemente de su impacto en el desarrollo.

Más allá de las disposiciones negociadas a escala multilateral, estos acuerdos imponen normas de largo alcance y difíciles de cambiar que desmantelan sistemáticamente las políticas nacionales pensadas para fomentar el desarrollo. El efecto global de estos cambios legislativos es socavar el desarrollo de Estados eficaces: desprenden a los países en desarrollo de la capacidad de gestionar de manera efectiva sus economías, les roban las herramientas que necesitan para afianzarse en los mercados globales y transfieren el poder de los Gobiernos a las empresas transnacionales, que raramente se responsabilizan de sus actos.

Aunque los Gobiernos de muchos países en desarrollo se han mostrado cada vez más asertivos en la OMC y en la negociación de ciertos tratados regionales y bilaterales, la proporción de fuerzas en las negociaciones comerciales internacionales sigue inclinándose notablemente a favor de los países ricos y las empresas más grandes y

políticamente influyentes. Además, dentro de los países en desarrollo, la política comercial a menudo es un coto privado de los grandes exportadores, mientras que las pequeñas empresas, los sindicatos, las ONG, los grupos de mujeres y los pueblos indígenas disponen de muy pocos mecanismos para participar, y sus derechos y necesidades se ignoran en gran medida.

Las normas comerciales se han mostrado bastante inmunes a los avances que se han producido en los últimos años, centrados en reconocer la importancia de los derechos y la igualdad para el desarrollo, como se demuestra en campos como la ayuda, la resolución de conflictos y el alivio de la deuda. En cambio, los negociadores comerciales de los países ricos siguen aceptando de boquilla el desarrollo mientras afirman que las «realidades políticas» les obligan a sacar todo lo que puedan y dar el mínimo posible en contrapartida. Además, es más que probable que los recalcitrantes grupos de presión empresariales les obliguen a defender sus teóricas victorias, independientemente de sus implicaciones para el desarrollo. Un negociador estadounidense en la OMC resumió esta actitud de manera memorable cuando recordó a los delegados que el Congreso de EE UU quería ver «sangre en el suelo», en forma de dolorosas concesiones de los países pobres, antes de que aceptase hacer cualquier cosa, en la denominada «Ronda de Doha».⁶³

Este tipo de actitudes, así como la negación de los países en desarrollo a ceder, han paralizado la Ronda de Doha. Hasta cierto punto, esta solución es mejor que aceptar un mal acuerdo, y el sistema de comercio multilateral sigue funcionando, aunque sea con injusticias. Pero las nubes de tormenta planean sobre la economía global, alimentando los sentimientos proteccionistas en el norte, y el sistema se muestra más frágil de lo que sería si la Ronda de Doha funcionase sin problemas y de manera justa. Solo es necesario que una gran potencia desafíe abiertamente una resolución de la OMC para que se desate una crisis de autoridad y legitimidad en la institución, con graves consecuencias para el sistema multilateral. Los países ricos tienen la obligación moral –y, además, intereses a largo plazo– de garantizar que esto no ocurra.

No obstante, conseguir que los Gobiernos hagan suya la visión a largo plazo que, por ejemplo, sustentó la voluntad de EE UU de ofre-

cer acceso unilateral al mercado a sus oponentes derrotados tras la Segunda Guerra Mundial, no será tarea fácil. Las economías fuertes deben ofrecer más y pedir menos, en vez de hacer que los débiles lo tengan cada vez más difícil. Los países desarrollados deberían reducir las subvenciones y abrir sus mercados, y permitir que los países en desarrollo tuviesen más, y no menos, «espacio político», de modo que puedan escoger las políticas comerciales y de inversión más adecuadas de entre la gran variedad que han conducido al despegue económico de muchos países.⁶⁴

Las normas comerciales oficiales son a menudo menos importantes a la hora de determinar la efectividad del comercio para el desarrollo que las «realidades» comerciales del sistema: el acceso a las finanzas, la tecnología, o la propia naturaleza de la cadena de compradores y vendedores de un producto concreto. Estos aspectos se analizan en el tercer capítulo de este libro. En resumen, unas instituciones globales más equitativas y unas normas comerciales más justas no son suficientes para que los países pobres consigan desarrollarse, pero como mínimo ofrecen esperanzas de frenar el comportamiento rapaz de las empresas y países más poderosos, con lo que los países y ciudadanos más pobres quizás puedan aprovechar el comercio internacional para su desarrollo a largo plazo.

PROPIEDAD INTELECTUAL

El Gobierno global de la propiedad intelectual (PI), como patentes, derechos de autor y marcas comerciales, constituye uno de los ejemplos más flagrantes del amaño de las normas y los dobles raseros que infestan el sistema de comercio internacional. Con su búsqueda constante de aumentar la liberalización del comercio y los mercados de capitales, los Gobiernos de los países más poderosos utilizan su poder negociador para obligar al sistema global a aumentar los niveles de «proteccionismo del conocimiento», lo que se traduce en leyes de PI que cierran las puertas a la transferencia de tecnología y conocimientos. Las negociaciones de esta naturaleza hacen que los grupos de presión empresariales salgan de la sombra, con lo que revelan su extraordinario acceso a e influencia en los Gobiernos de EE UU y la UE, entre otros (véase la página 383).

Los principios fundamentales de la protección de la PI son sencillos: el desarrollo de nuevas invenciones es a menudo muy costoso, y si las empresas rivales pudiesen copiarlas y comercializarlas de inmediato, el incentivo de las empresas para invertir en I+D sería muy limitado. Las leyes de PI ofrecen a las empresas desarrolladoras un monopolio temporal, durante el que pueden cobrar altos precios para recuperar su inversión.

La tarea de mantener un equilibrio entre el interés de la sociedad en crear incentivos para la innovación y promocionar la universalización de las invenciones ha estado llena de problemas desde que los venecianos crearon las patentes a finales del siglo XV. Las empresas ven mucho más fácil obtener beneficios de un monopolio que hacerlo a través de la innovación, y es por ello que siempre piden leyes de PI más estrictas, aunque a menudo esto vaya en detrimento de la sociedad en general. A escala internacional, los países ricos han utilizado sistemáticamente la PI para preservar su ventaja tecnológica y «alejar la escalera» de sus competidores potenciales.

Curiosamente, incluso dentro de los propios países ricos, la proliferación de las patentes amenaza con minar su objetivo teórico. En muchos sectores, las empresas que pretenden innovar deben moverse por el auténtico «matorral de patentes» que protege las tecnologías existentes que desean incorporar en un nuevo diseño. En casos como la aplicación de patentes en centenares de miles de secuencias genéticas de fragmentos de ADN humano, el duro golpe de la innovación ha dado paso a una especie de fiebre del oro en forma de «minería de patentes» como una fuente fácil de beneficios.

El papel de la tecnología en el desarrollo sigue un camino bastante tipificado, descrito en un informe de la ONU como un «“norte” desarrollado e innovador y un “sur” en desarrollo e imitador».⁶⁵ Todos los países empiezan a crecer imitando y adaptando tecnologías ya existentes. A medida que se van acercando a la «frontera tecnológica» global, van entrando en la fase de innovación. Una de las razones por las que países como China o India, que están recuperando el terreno perdido, crecen mucho más rápido que los países industrializados es que adaptar tecnologías existentes es mucho más fácil que crear nuevas tecnologías.

Históricamente, la legislación en materia de PI ha ido de la mano del desarrollo: a medida que los países se iban haciendo ricos, a medida que pasaban de la fase de imitación a la de innovación, han implementado leyes de PI más estrictas. Las sustancias químicas no se pudieron patentar hasta 1967 en Alemania Occidental, 1968 en los países nórdicos, 1976 en Japón, 1978 en Suiza y 1992 en España, cuando ya hacía años que las industrias químicas de estos países se habían establecido.⁶⁶ Sin embargo, este patrón se ha roto en los últimos 20 años, gracias a una combinación de nuevas instituciones, como la OMC y los acuerdos comerciales regionales, y una campaña extraordinariamente agresiva por parte de grandes empresas y los Gobiernos de sus respectivos países.

La legislación internacional en material de PI también impone una carga financiera cada vez mayor a los países pobres, ya sea por el coste de implementar leyes de PI totalmente irrelevantes o inadecuadas para cumplir con los requisitos de la OMC, o por la sangría que supone el aumento vertiginoso de los royalties que se deben pagar a los propietarios de los patentes, que casi siempre son empresas transnacionales de países ricos. En el año 2005, los países en desarrollo pagaron 17.000 millones de dólares netos en concepto de royalties y cánones de licencia, principalmente a empresas de naciones industrializadas. Los Estados Unidos fueron el principal beneficiado del sistema, ingresando 33.000 millones de dólares netos, un importe considerablemente superior al destinado a la ayuda internacional.⁶⁷

Las dañinas leyes de PI internacionales empezaron a generalizarse en la década de 1980, cuando una serie de empresas farmacéuticas y de otros sectores dieron el gran golpe de persuadir a la delegación estadounidense para que les incluyese en las negociaciones de la Ronda Uruguay, que condujeron a la creación de la OMC. Los lobistas de la industria aplastaron la oposición del secretariado del GATT (que albergaba las conversaciones) para añadir la PI a la agenda. El acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) presentó un sistema global de PI que incluía un periodo mínimo de protección de las patentes de 20 años, junto con la protección de diseños industriales, marcas comerciales, derechos de autor y otros derechos de propiedad intelectual. A diferencia de otros acuerdos de la OMC, las normas del

acuerdo ADPIC se aplicaron incluso a los países en desarrollo más pobres, aunque se les dio plazos más largos para implementarlos.

Estas normas han suscitado especial controversia en la industria farmacéutica. Cada año, más de diez millones de personas de países en desarrollo perecen a causa de enfermedades infecciosas y parasitarias, la mayoría de las cuales podrían tratarse con medicamentos existentes.⁶⁸ Aunque hay otros importantes factores detrás de esta dramática cifra, como los ruinosos servicios de salud, el elevado precio de los medicamentos es una importante barrera a la hora de salvar vidas.

La inmensa mayoría de habitantes de los países desarrollados tienen que comprar los medicamentos sin ayuda del Estado. Por ejemplo, en India, más de tres cuartas partes del gasto total en servicios de salud proviene de los bolsillos de la población, y el 75% de este dinero se va en medicamentos.⁶⁹ Por esa razón los habitantes de los países en desarrollo son los más vulnerables a los elevados precios de estos productos.

Los gigantes farmacéuticos gastan considerables cantidades de dinero en intentar retrasar tanto como sea posible la venta de versiones genéricas sin patente de sus medicamentos, y las normas del acuerdo ADPIC son parte esencial de su arsenal para conseguirlo. La diferencia entre los precios de los medicamentos patentados y los genéricos es notable por dos razones principales. La primera es que los costes de I+D son elevados en relación con otras industrias, y el coste de copiar un medicamento son generalmente muy bajos. La segunda es que las empresas tienen modelos de negocio muy diferentes: los productores de medicamentos patentados invierten ingentes sumas de dinero en publicidad, lo que repercute en el precio del producto, mientras que los fabricantes de genéricos se concentran en producir grandes volúmenes y minimizar los costes. Mientras puedan disfrutar de una posición monopolística, las empresas farmacéuticas saben que las personas desesperadas pagarán todo lo que puedan para conseguir los medicamentos que pueden mantenerlas con vida: es el arquetipo de un mercado de vendedores.

Antes de que se crease la OMC, unos 50 países en desarrollo excluyeron ciertos medicamentos de la posibilidad de obtener patentes, definieron periodos de protección más cortos o implementaron

otros tipos de garantías.⁷⁰ Gracias a la flexibilidad de sus leyes de PI, India se transformó en la «farmacia del mundo en desarrollo»: allí se fabrican la mayor parte de medicamentos genéricos del mundo, y muchos se exportan a países en desarrollo más pobres. Desde 2001, por ejemplo, la competencia entre los productores indios de medicamentos genéricos ha reducido el coste de los antirretrovirales de primera línea de 10.000 dólares por paciente y año al nivel actual de menos de 100 dólares por paciente y año.

Aunque los países más pobres tienen un período de gracia que se alarga hasta 2016, la mayoría de ellos no disponen de capacidad productiva, por lo que no tienen medios de producir medicamentos genéricos para sus poblaciones. El daño es aún mayor en el caso de las «nuevas enfermedades», como el VIH/sida, y otras enfermedades con una incidencia creciente, como el cáncer y el asma, que requieren nuevas generaciones de medicamentos, todos ellos patentados. En realidad, el acceso a estos medicamentos ya se encuentra restringido, dado que los principales productores de medicamentos genéricos y de bajo coste del mundo se vieron obligados a implementar el acuerdo ADPIC en 2005.

El acuerdo ADPIC dio una cierta flexibilidad a los países en desarrollo para ignorar ciertas normas de patentes para proteger la salud pública, pero esta flexibilidad degeneró rápidamente en un campo de batalla legal, ya que las grandes empresas y los países ricos presentaron varias demandas con el objetivo de restringir esta flexibilidad. En el año 2001, un grupo de 39 de las empresas farmacéuticas más importantes del mundo llevaron al Gobierno sudafricano ante los tribunales por su Ley de Medicamentos de 1997. Por aquel entonces, unos 4,5 millones de sudafricanos eran portadores del VIH, pero la gran mayoría de ellos no tenía acceso a un tratamiento efectivo, en parte a causa de los precios extremadamente elevados de los antirretrovirales. Otros problemas a los que tenía que hacer frente el Gobierno sudafricano eran una infraestructura sanitaria basada en la desigualdad racial, heredada del periodo del apartheid, la falta de financiación y la ausencia de voluntad política en ciertas facciones del Gobierno para hacer frente al VIH/sida.

Las empresas decidieron emprender medidas legales a pesar de la devastación causada por la crisis de salud pública de Sudáfrica,

lo que provocó condenas en todo el mundo. Las farmacéuticas argumentaban que la Ley de Medicamentos permitía «importaciones paralelas» (o sea, importaciones de medicamentos patentados más baratos), lo que suponía un incumplimiento del acuerdo ADPIC, cuando en realidad es neutral en este aspecto. Las campañas ciudadanas (encabezadas por la organización Campaña de Acción para el Tratamiento y con una campaña a escala global de Oxfam y Médicos Sin Fronteras) y las protestas públicas se convirtieron en una amenaza tan seria para la reputación de las empresas farmacéuticas que terminaron retirando los cargos.

Este caso también ayudó a impulsar la aprobación de la Declaración de Doha sobre el ADPIC y la Salud Pública, acordada por todos los miembros de la OMC antes del inicio de una nueva ronda de negociaciones comerciales globales en noviembre de 2001. La Declaración de Doha reconocía que el acuerdo ADPIC «puede y debe interpretarse e implementarse de manera que apoye el derecho a proteger la salud pública y, en particular, a posibilitar el acceso universal a los medicamentos de todos los países miembros de la OMC». La claridad legal de la Declaración de Doha, combinada con la mala publicidad derivada del episodio de la demanda contra el Gobierno sudafricano, motivó que algunas empresas farmacéuticas dejasen de oponerse a la importación o a la producción local de medicamentos antirretrovirales genéricos, e incluso ofreciesen algunos de sus antirretrovirales y otros medicamentos a precios inferiores o «sin margen comercial» al África subsahariana. Sin embargo, estas iniciativas ad hoc casi siempre han estado limitadas a unas pocas enfermedades prominentes (además del VIH/sida, la tuberculosis y la malaria), e incluso en estos casos se han quedado cortas.

Los precios de algunos medicamentos esenciales, como los antirretrovirales de primera línea, han bajado notablemente en los últimos años, pero los medicamentos antirretrovirales más modernos, necesarios porque resultan más efectivos o para evitar la toxicidad o la resistencia a los medicamentos de primera línea, a veces son incluso diez veces más caros. Además, los países en desarrollo se enfrentan a un volumen cada vez mayor de enfermedades no transmisibles: actualmente, según la OMS, más del 80 por ciento de las muertes a causa de enfermedades no transmisibles ocurren en países en desarrollo. No

obstante, el precio de los nuevos medicamentos para tratar el cáncer, las enfermedades coronarias y la diabetes, todos ellos patentados por las farmacéuticas, no está al alcance de los pobres.

La industria farmacéutica sigue intentando con ahínco hacer valer sus patentes y cobrar precios elevados por sus medicamentos en los países de renta media y baja de Asia y América Latina, lo que hace que resulten inaccesibles para millones de personas pobres. Cuando algunos países intentaron, hace relativamente poco, utilizar las garantías del acuerdo ADPIC, las farmacéuticas se les echaron encima otra vez, incluso volviendo a las agresivas tácticas legales que les habían dado tan mala fama unos años antes. Novartis y Pfizer se vieron envueltos en disputas legales en India y las Filipinas respectivamente, mientras que la decisión de Tailandia de exigir una licencia obligatoria para su medicamento contra el VIH de segunda línea Kaletra provocó que Abbott Pharmaceuticals apartase siete nuevos medicamentos del mercado tailandés. Abbott cobraba a los pacientes casi 2.200 dólares al año por este medicamento.⁷¹

Los países ricos también intentan inutilizar las garantías de salud pública del acuerdo ADPIC incluyendo normativas más estrictas en el campo de las patentes en los acuerdos bilaterales. El TLC entre EE UU y Jordania, firmado en 2000, exigía que Jordania aceptase una serie de normas sobre la llamada «exclusividad de datos», que bloquea la aprobación del registro y la comercialización de medicamentos genéricos durante cinco o más años, incluso aunque no haya ninguna patente. La exclusividad de datos ha retrasado la aparición de variantes genéricas y baratas del 79 por ciento de los medicamentos comercializados por 21 multinacionales farmacéuticas entre 2002 y mediados de 2006.

En parte como consecuencia de estas reglamentaciones que amplían el acuerdo ADPIC, los precios de los medicamentos en Jordania aumentaron drásticamente, lo que amenazó la sostenibilidad financiera de los programa de salud pública del Gobierno. El aumento de rigidez de la protección de la propiedad intelectual ha aportado pocos beneficios con respecto a la inversión extranjera directa, la I+D o la rápida introducción de nuevos medicamentos en los países en desarrollo.

Una segunda preocupación relacionada con los posibles efectos negativos de las leyes de PI es la llamada «biopiratería», o sea, el robo y tramitación de la patente de conocimientos tradicionales de países en vías de desarrollo. Uno de los ejemplos más notorios ocurrió en 1995, cuando dos investigadores del Centro Médico de la Universidad de Mississippi obtuvieron una patente en EEUU por usar cúrcuma para curar heridas, un arte que se ha practicado en India durante miles de años. Para que se anulase la patente, fue necesario respaldar esta afirmación con pruebas por escrito: en este caso, un antiguo texto en sánscrito.⁷²

Han surgido disputas parecidas por otras patentes, tras los intentos de varias empresas estadounidenses de patentar el arroz basmati (una deliciosa variedad perfeccionada durante generaciones por los agricultores indios), el ayahuasca (una planta de la selva amazónica sagrada para los pueblos indígenas de Colombia), el árbol del neem (una planta india tradicionalmente utilizada para producir medicamentos y pesticidas) y varios extractos de pimienta negra.⁷³ En 2005, el Gobierno peruano acusó a varios científicos japoneses de intentar patentar el extracto de *camu camu*, una fruta de color naranja pálido que crece en la Amazonia y que tiene la concentración más alta de vitamina C conocida en cualquier verdura o fruta, 60 veces superior a la del zumo de limón.⁷⁴

Además de excluir a las comunidades de los beneficios que pueden generar estos productos basados en el conocimiento tradicional, la biopiratería simboliza un problema aún mayor: la transferencia de tecnología del dominio público al privado, que antepone el beneficio a la innovación o el bienestar humano.

No faltan ideas para modificar las leyes de PI y ponerlas en su lugar dentro del sistema global. Por ejemplo:

- Dentro del acuerdo ADPIC, reconocer que los diferentes grados de desarrollo exigen diferentes tipos de leyes de PI: un acceso más fácil a garantías y excepciones, como la concesión obligatoria de licencias y las importaciones paralelas de los medicamentos y tecnologías que salvan vidas humanas, así como un compromiso mucho mayor para con la transferencia de tecnología.

- Otra opción más radical sería eliminar la PI de la OMC, abolir el acuerdo ADPIC y traspasar el asunto a una versión reformada de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) de la ONU. La OMPI ha recibido críticas por «enviar misionarios a convertir las economías sin civilizar del sur»⁷⁵ a las ventajas de las leyes estrictas de PI, pero desde 2004, un grupo de países en desarrollo encabezado por Argentina y Brasil ha implementado con éxito una agenda de desarrollo para la OMPI.
- Definir directrices internacionales sobre el equilibrio entre el interés público y los incentivos a la innovación, así como dar prioridad a asegurarse de que el conocimiento y la innovación estén al servicio del desarrollo, quizás a través de una especie de «convención internacional sobre el acceso al conocimiento». Encontramos varios ejemplos de enfoques basados en el libre acceso al conocimiento en el movimiento del software de código abierto, que ha permitido la aparición del sistema operativo Linux y la enciclopedia en línea gratuita y generada por los usuarios, Wikipedia.
- Explorar métodos alternativos para alentar la investigación y el desarrollo en problemas urgentes, como la salud y el cambio climático. Una opción sería aumentar los fondos públicos destinados a la investigación, mientras que otra propuesta se centraría en la firma de Compromisos Anticipados de Mercado (AMC, por sus siglas en inglés), en virtud de los que los donantes de ayuda se comprometen a comprar, a un precio previamente negociado, grandes cantidades de un medicamento o vacuna para un problema de salud concreto aún por inventar. Una sugerencia de Joseph Stiglitz es ofrecer una gran recompensa por la invención de un cierto medicamento, con la condición de que no se patente y pueda producirse directamente en forma de genérico.

El sistema actual de normas globales en el campo del conocimiento supone un grave y creciente obstáculo al desarrollo. Hace que aumente la desigualdad y crea un mundo de ricos y pobres en tecnología, reprime la innovación –incluso en los países desarrollados– y, en los peores casos, constituye poco más que lo que los

economistas llaman «captación de rentas». Los obstáculos al cambio no son intelectuales –ya que hay varias propuestas de reforma muy válidas– sino políticos. Los líderes empresariales con una visión a largo plazo y conscientes de la necesidad de corregir la desigualdad y la pobreza deben frenar a sus lobistas, y tanto los políticos del norte como los del sur deben demostrar su liderazgo y poner freno a la influencia política disfrazada que permite que los intereses empresariales a largo plazo eviten que el conocimiento fluya en el marco de la economía global.

Estos cambios exigen ciudadanos activos e informados, como demuestra el caso de la organización Campaña de Acción para el Tratamiento en Sudáfrica (véase la página 283). También requieren la existencia de Estados eficaces, capaces de hacer frente a las presiones en las negociaciones comerciales o en sus propios tribunales con el fin de tratar de resolver la lacra de la pobreza y la desigualdad. Afortunadamente, los Gobiernos de los países en desarrollo, respaldados por la presión pública tanto nacional como internacional, se muestran cada vez más asertivos a la hora de defender el derecho a la salud y el conocimiento de sus ciudadanos. Y es vital que se les permita y anime a hacerlo.

EMIGRACIÓN⁷⁶

La emigración es el remedio más antiguo contra la pobreza. Selecciona a los que más desean ayudar. Es buena para el país de acogida y ayuda a romper el equilibrio de la pobreza en el país de origen. ¿Cuál es el elemento perverso del alma humana que hace que tantas personas se opongan a un bien tan evidente?

J.K. GALBRAITH, *THE NATURE OF MASS POVERTY*, 1979

Mientras la comunidad internacional se esfuerza sobremanera en construir un sistema para gestionar los flujos internacionales de capital, bienes y servicios, no hay ningún tipo de legislación global efectiva para regular el flujo del otro «factor de producción»: la mano de obra. En otras palabras, hay un vacío en el mismo corazón del Gobierno global. Solamente un país desarrollado (Bélgica) ha ratificado la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares de

1990, que entró en vigor en 2003 y cuyo objetivo es garantizar los derechos de los trabajadores emigrados. El resto de firmantes de dicha convención son países de origen, no de destino.⁷⁷

Cuando un investigador de Oxfam se acercó a grupos de jóvenes que esperaban, en las costas de Senegal, su oportunidad para subir a una patera con destino a las Islas Canarias y, de ahí, a la España peninsular, le ofrecieron una única pero poderosa razón por la que estaban dispuestos a arriesgar sus vidas: «Porque está cerca y hay trabajo». Nada determina tanto las expectativas vitales de una persona como el lugar de nacimiento, y emigrar es la forma más rápida y directa de cambiar estas expectativas por otras mejores.

A lo largo de la historia, la emigración ha sido una de las respuestas más eficaces a la pobreza. Entre 1846 y 1924, 48 millones de europeos abandonaron el Viejo Mundo y se repartieron por el globo. Un tercio de la población del Reino Unido, Portugal e Italia abandonó su patria.⁷⁸ En términos relativos, estas cifras son unas cinco veces superiores a los niveles actuales de migración, incluso contando los inmigrantes «ilegales». Lo que ha cambiado es el deseo de evitar este movimiento de personas: nuestros tatarabuelos se enfrentaron a muchos menos obstáculos que los emigrantes de hoy en día. Los pasaportes no adoptaron su forma moderna hasta después de la Primera Guerra Mundial: no se prohibió la entrada a Gran Bretaña a nadie en todo el siglo XIX.⁷⁹

Los emigrantes tienen que hacer frente a una serie de barreras, tanto legales como físicas, que no deja de aumentar. Donde se juntan el primer y el tercer mundo, en la frontera entre Estados Unidos y México, o en Melilla, las fronteras están plagadas de torres de vigilancia, de vallas coronadas con alambre de espino y policías equipados con aviones, helicópteros, lanchas, radares, equipos de imagen térmica y detectores electrónicos.

Sin embargo, los inmigrantes no dejan de llegar. Las fuerzas económicas y sociales que mueven la inmigración son irresistibles y crecientes. La más importante es la diferencia en los salarios entre países ricos y pobres. Incluso teniendo en cuenta las diferencias en el coste de la vida, los salarios de los países ricos son aproximadamente cinco veces superiores a los de los países pobres entre trabajos parecidos, y esta diferencia sigue creciendo a medida que la

desigualdad entre países aumenta.⁸⁰ Además, las diferencias demográficas también aumentan la presión migratoria: los emigrantes normalmente son jóvenes, y el desempleo juvenil es especialmente alto en los países en desarrollo; por el contrario, las poblaciones envejecidas de los países ricos necesitan más mano de obra, especialmente trabajadores poco cualificados, como asistentes domésticos, cuidadores, trabajadores para restaurantes de comida rápida o conductores.

Con la excepción de las barreras políticas impuestas por los Gobiernos occidentales, emigrar es cada vez más fácil. Los costes del transporte no paran de bajar, el acceso a la información significa que emigrar ya no es aventurarse a lo desconocido, y la mejora de las comunicaciones significa que los emigrantes pueden mantener el contacto con sus familias y países mediante el teléfono, Internet e incluso canales de TV por satélite.

Actualmente, se calcula que unos 192 millones de personas viven legalmente fuera de su país de nacimiento, lo que equivale al 3 por ciento de la población mundial. No obstante, el número total de migrantes es casi 1,5 veces superior.⁸¹ Estos movimientos migratorios se concentran en flujos del sur al norte, pero también están en aumento los movimientos de unos países en desarrollo a otros, como por ejemplo los miles de ciudadanos originarios de Bangladesh que trabajan en los estados del Golfo Pérsico, o las muchas mujeres filipinas que trabajan como empleadas domésticas en Hong Kong y Oriente Medio. La migración entre países del sur ya es casi tan importante como la de sur a norte, especialmente entre los países que comparten fronteras.⁸² Ambos flujos migratorios presentan también casos de tráfico de personas, abusos sexuales y violaciones de los derechos laborales, como los abusos generalizados que sufren los inmigrantes birmanos en Tailandia.

Los inmigrantes envían enormes sumas de dinero a sus países de origen. Se estimaba que los envíos registrados de dinero a los países en desarrollo alcanzarían los 240.000 millones de dólares en 2007, ocho veces más que en 1990.⁸³ Además, el flujo de dinero a través de canales informales podría sumar unos 100.000 millones de dólares más.⁸⁴ En comparación, la ayuda global en 2005, incluso inflada con el alivio de la deuda de Irak, sólo alcanzaba los 107.000 millones de

dólares. Además, las remesas de los inmigrantes son más fiables y regulares que la inversión extranjera directa o la ayuda.

Las remesas, que llegan a miles de familias pobres de los países en desarrollo, generalmente se gastan en cubrir necesidades básicas, como la educación y la salud. Este dinero hace que estas familias y sus comunidades puedan sobrellevar mejor los problemas de los que están aquejados los que viven en la pobreza, ya sea en el ámbito individual, cuando un miembro de la familia enferma o se pierde una cosecha, o comunitario (por ejemplo, las comunidades de la diáspora son normalmente las primeras en actuar cuando hay una catástrofe en forma de terremoto o inundación). Cuando Ecuador sufrió una crisis económica a finales de los años 90, miles de personas abandonaron el país, muchos en dirección a España, y las remesas alcanzaron rápidamente el 10 por ciento del PIB, lo que supuso una bocanada de aire fresco para un país en crisis.⁸⁵ Las remesas de los emigrantes también son muy importantes para ayudar a miles de personas a sobrevivir en crisis interminables, como las de Corea del Norte, Myanmar y Zimbabwe.⁸⁶

Estas inyecciones de dinero tienen un impacto tangible: es más probable que los niños de hogares con un miembro de la familia trabajando en otro país vayan a la escuela, estudien más años y aprendan mucho más rápido que sus compañeros provenientes de hogares sin ningún familiar emigrado. Este impacto positivo en la educación es particularmente evidente en las niñas. En Pakistán, por ejemplo, los niveles de inscripción de las niñas en escuelas sube del 35 al 54 por ciento si viven en un hogar con un familiar emigrado.⁸⁷ El Banco Mundial calcula que las remesas han reducido la pobreza en 11 puntos porcentuales en Uganda, en seis en Bangladesh y en cinco en Ghana.⁸⁸

La emigración no sólo mejora el problema del desempleo en los países de origen, sino que también puede aumentar la entrada de capital en el país, alentar el comercio y la inversión exterior mediante las florecientes comunidades de la diáspora, y estimular la transferencia de tecnología y el turismo, así como la llegada de ayuda. Además, las migraciones tienen otra ventaja intangible: la entrada de nuevas ideas a los países de origen.

CUADRO 5.1 LA IMPORTANCIA DE LOS EMIGRANTES

Zacatecas es un estado de México con una larga historia de emigración a EEUU, que se remonta al siglo XIX. Durante los últimos 15 años, los emigrantes de Zacatecas han formado «clubes» en EEUU para enviar remesas para financiar proyectos de infraestructuras sociales en su región de origen. Uno de los primeros clubes lo formaron emigrantes de Jomulquillo, un pueblo eminentemente agrícola de un área de Zacatecas que se había despoblado a raíz de una serie de sequías en los años 70. «Ahora hace catorce años, celebramos una fiesta», recuerda Antonio Rodríguez, un antiguo chef de 53 años de edad que vive en Los Ángeles desde finales de la década de los 70. «Nos dijimos: tenemos ropa nueva y buenos coches, y en Zacatecas no tienen nada... Y decidimos que teníamos que hacer algo para solucionarlo.»

El club de Jomulquillo ha recaudado desde entonces miles de dólares mediante acontecimientos sociales, rifas y colectas. Con este dinero ha financiado la construcción de un puente de metal que cruza el riachuelo del pueblo, además de la instalación de sistemas de drenaje, alcantarillado y agua corriente. La escuela del pueblo se ha restaurado, se ha construido un salón de baile y una carretera pavimentada ahora une Jomulquillo con Jérez, el mercado local más próximo. «Los ancianos no se lo podían creer», afirma el Sr. Rodríguez. «Estamos muy orgullosos de lo que hemos hecho en Jomulquillo.» Hasta finales de 2005, los grupos de emigrantes y los Gobiernos locales habían invertido 230 millones de dólares en un total de más de 5.000 proyectos de pequeña escala en la región de Zacatecas.

Por su parte, los inmigrantes sudaneses en Qatar han llevado a cabo milagros de generosidad y conciencia social parecidos en sus comunidades de origen. Aunque quizás el proyecto financiado con remesas de inmigrantes más espectacular del mundo sea el aeropuerto internacional del estado indio de Kerala, inaugurado en 1994 y financiado por parte de los cuatro millones de trabajadores, principalmente en los Estados del Golfo Pérsico que, hartos de los retrasos y los problemas con

los funcionarios de aduanas del aeropuerto de Delhi, decidieron que querían un camino que les llevase directamente a casa.

Fuente: *Financial Times*, 29 y 31 de agosto de 2007

Para los pobres, emigrar aporta claras ventajas, pero también tiene sus costes, como tener que dejar el hogar y el país, o incluso el riesgo de sufrir abusos en el nuevo lugar de trabajo, especialmente si el inmigrante reside ilegalmente en el país de acogida y no tiene recursos ante la ley.

Las mujeres constituyen la mitad de todos los migrantes, y se enfrentan a mayores riesgos y amenazas que los hombres, pero también tienen la oportunidad de conseguir una independencia económica que jamás podrían tener en su país de origen. Asimismo, las mujeres cuya pareja ha emigrado también gozan de mayor independencia, y es mucho más probable que abran sus propias cuentas bancarias, pongan tierras o propiedades a su nombre o busquen sus propias fuentes de ingresos. Por su parte, las mujeres que emigran muestran una tendencia a enviar más dinero a sus familias –por ejemplo, las emigrantes de Bangladesh envían una media del 72 por ciento de su salario a casa– y, cuando son las que reciben el dinero, gastan más en salud y educación.⁸⁹

Sin embargo, hay preocupación alrededor de la «fuga de cerebros», o sea, la emigración de trabajadores cualificados como doctores o enfermeras: como mínimo el 12 por ciento de los médicos de India trabajan en el Reino Unido, mientras que Jamaica y Granada tienen que formar cinco médicos por cada uno que se queda en el país.⁹⁰ Los profesores y las enfermeras tienen todo el derecho a emigrar, como todo el mundo, pero los habitantes de los países pobres también tienen el derecho de que los profesionales formados con las arcas públicas se queden a trabajar en su país de origen durante unos cuantos años después de graduarse.

Gran parte del debate público de la inmigración gira alrededor de los costes y ventajas que supone para el país de acogida, y no para el país de origen. Y precisamente aquí nos topamos con un abismo entre la realidad y la percepción del público, así como entre eco-

nomía y política. Varios estudios indican que, sin el fenómeno de la inmigración, la economía española se hubiera estancado durante los últimos cinco años; además, en 2005, los inmigrantes pagaron 5.000 millones de dólares más en concepto de impuestos de lo que recibieron en servicios del Estado,⁹¹ lo que demuestra que no son los parásitos sociales que muchos les consideran. La experiencia de España no es en absoluto un caso aislado. Numerosos estudios económicos demuestran que los inmigrantes aumentan la demanda de bienes y servicios, introducen nuevas ideas y conocimientos al país y no acaparan el gasto en servicios sociales. En realidad, están entre los miembros más dinámicos de la sociedad, y raramente viven de las prestaciones sociales, ya que pueden ganar más dinero trabajando. Varios estudios realizados en el Reino Unido, Australia y otros países evidencian que los inmigrantes han aportado sustanciosos ingresos netos al Estado.⁹²

Sin embargo, el sentimiento popular en algunos países receptores es cada vez más contrario a la inmigración, lo que constituye la principal barrera para que el fenómeno migratorio ayude al desarrollo mundial. El académico estadounidense Lant Pritchett ha identificado una serie de asunciones «encasillantes» y que tienen una gran influencia en el debate sobre la inmigración: que es moralmente legítimo discriminar según la nacionalidad, que el desarrollo se aplica a países y no a personas y que nuestra responsabilidad hacia el prójimo varía con la proximidad geográfica.⁹³

Esto plantea la puntiguda cuestión de si existe un «derecho a emigrar». La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas sólo afirma que «toda persona tiene derecho a circular libremente y elegir su lugar de residencia dentro de un Estado» (por lo que sí existe el derecho a la migración interna) y que «toda persona tiene derecho a abandonar cualquier país, incluido el suyo, y a regresar a su país» (por lo que sí existe el derecho a emigrar, pero ningún país está obligado a admitir inmigrantes, excepto en los casos de asilo, cubiertos en otro artículo). Más recientemente, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación ha afirmado que el derecho a recibir asilo debería ampliarse para incluir las personas que huyen de las hambrunas, con lo que se incluirían algunos de los actualmente clasificados como «migrantes

económicos».⁹⁴ Sin embargo, la legislación internacional en materia de derechos humanos ofrece poco consuelo a los emigrantes: están solos.

Detener los flujos migratorios, además de ser imposible, sería un grave error. Sin embargo, al menos en un futuro inmediato, pedir la vuelta a un mundo donde las personas puedan circular con total libertad es una causa perdida. Un enfoque con más perspectivas de éxito sería preguntar «cuáles son las políticas hacia el fenómeno de la migración que serían más beneficiosas para la población más pobre (teniendo en cuenta que casi todos ellos residen en países pobres) y que, sin embargo, resulten (o puedan resultar) políticamente aceptables para los países ricos».⁹⁵ Este enfoque descartaría dos propuestas muy comunes: seleccionar los inmigrantes en base a una combinación de su currículum y su nivel de riqueza, y acordar normas a través de la Organización Mundial del Comercio. La primera propuesta haría que la mayoría de pobres no pudiesen emigrar; por su parte, es muy probable que cualquier acuerdo firmado en el marco de la OMC resulte extremadamente débil e ineficaz. Los acuerdos bilaterales ofrecen más perspectivas de éxito.

Mejorar la contribución del fenómeno de la emigración al desarrollo exige actuar a escala global, tal como deben hacerlo los Gobiernos individuales –respaldados por la presión pública– de países ricos y pobres. A la larga, el flujo migratorio se merece tanta atención como el de capitales o bienes, por lo que quizás resulte interesante crear una Organización Mundial de la Migración que sustituya la inefectiva Organización Internacional para las Migraciones.⁹⁶ En Europa, una política común de asilo e inmigración podría ayudar a rescatar el debate de la xenofobia y la obsesión por ganar votos fáciles, en la que los líderes políticos viven con el miedo constante de que se les etiquete de «blandos en temas de inmigración».

Aumentar la proporción de emigrantes que llegan legalmente al país de acogida es vital para garantizar sus derechos y seguridad, por lo que todos los Gobiernos deberían firmar y ratificar la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares de 1990, así como garantizar que los trabajadores inmigrantes disfruten de los mismos derechos

que los ciudadanos nacidos en el país. En 1998, Italia mostró el camino a seguir con la ley del «Testo Unico», que garantizaba la asistencia médica y los derechos laborales a todos los habitantes del país, independientemente de su situación legal, además de incorporar una serie de medidas para proteger a los inmigrantes de la violencia y el tráfico sexual.⁹⁷ En parte gracias a la presión de organizaciones de trabajadores inmigrantes y sus aliados, Hong Kong disfruta de algunas de las políticas más avanzadas en este campo, como una serie de asociaciones de trabajadores inmigrantes y de «embajadores móviles» instalados en el aeropuerto que proporcionan información a los inmigrantes que acaban de llegar sobre las políticas del Gobierno, los derechos laborales, las ONG que trabajan con los inmigrantes y los cursos de formación subvencionados por el Gobierno.⁹⁸

En Occidente, los ciudadanos activos juegan un papel vital a la hora de pedir mejores leyes de inmigración y combatir los peores abusos que se producen. Los propios inmigrantes marcan el camino a seguir: en 2007, 158 grupos de defensa de los inmigrantes de todas las regiones de EEUU iniciaron un boicot contra Western Union, la mayor empresa estadounidense de remesas, acusándola de cobrar unas tarifas exorbitantes sin reinvertir parte de sus beneficios en las comunidades de inmigrantes.⁹⁹

A escala internacional, el principal objetivo debería ser aumentar los flujos de nuevos inmigrantes temporales que, al cabo de un tiempo, vuelvan a sus países de origen. La migración circular reduce los temores en los países receptores y maximiza los beneficios para los países de origen, ya que los emigrantes que vuelven lo hacen con nuevas habilidades, nuevas ideas y, claro está, dinero. Varios estudios demuestran que, en caso que ambas opciones se legalizasen, a los emigrantes potenciales les atrae más la idea de emigrar temporalmente que de manera definitiva.¹⁰⁰

Una posibilidad sería desviar una parte de las cuotas de la seguridad social y de la contribución al sistema de pensiones de los inmigrantes a un «fondo para el retorno», parecido a un plan de pensiones estándar, que el inmigrante podría cobrar sólo en el momento de volver a su país. De este modo se podría garantizar que estos trabajadores vuelvan a casa con una reserva considerable de dinero para invertir. Los Gobiernos de los países de origen cuyos

habitantes no cumplieren con los requisitos de retorno podrían incluso ser penalizados. Por ejemplo, los cupos de los países de origen podrían reducirse proporcionalmente al número de emigrantes que no volviesen al país, con lo que también aumentarían los incentivos de estos Gobiernos para crear un clima económico y político acogedor en el país para alentar a sus expatriados a volver.

Los Gobiernos de los países desarrollados pueden minimizar los riesgos de la fuga de cerebros abordando las causas de la crisis de personal en sus propios servicios públicos y evitar ir a buscar y llevarse los trabajadores cualificados que los países en desarrollo necesitan desesperadamente. Se ha intentado definir códigos éticos de prácticas para los países contratantes con un éxito relativo. Por ejemplo, el código ético de contratación del Reino Unido ha frenado el aumento de contratación de enfermeras extranjeras en el Servicio Nacional de Salud, aunque la mayoría de instituciones y agencias privadas aún no lo aplican. Los Gobiernos de los países ricos también deberían reembolsar a sus homólogos en desarrollo el coste de formar nuevos profesionales de la salud y la educación.

La presión efectuada por varias organizaciones de trabajadores inmigrantes han ayudado a convencer a los Gobiernos de los países en desarrollo de actuar para maximizar los beneficios del fenómeno migratorio. Tanto Filipinas como Sri Lanka exigen a los trabajadores que abandonen el país que se apunten en un registro del Gobierno. Estos emigrantes deben pagar una cuota para registrarse e indicar datos acerca de su empleo en el extranjero, como el nombre del contratante y el país al que emigran. En contrapartida, el Gobierno realiza un seguimiento de los empresarios extranjeros que contratan trabajadores del país, y los que incumplan cláusulas de los contratos o que exploten en cualquier sentido a los trabajadores inmigrantes se ponen en una lista negra. Como incentivo extra, el Gobierno de Sri Lanka ofrece a los trabajadores que emigran y se apuntan al registro un seguro de vida, becas para los niños, asistencia aeroportuaria, préstamos sin intereses para ayudar con el coste de emigrar y otras ventajas.¹⁰¹

Aumentar la cantidad y la calidad de los flujos migratorios es una de las maneras más efectivas de hacer frente a la desigualdad y la pobreza globales. Corregiría una de las injusticias fundamentales de

la globalización: que el capital y los bienes puedan moverse casi sin obstáculos, pero que las personas no puedan. No obstante, el fenómeno migratorio sigue teniendo un papel secundario en el debate sobre el desarrollo, ya que tanto políticos como lobistas lo esquivan por miedo a una reacción contraria de los nacionalistas. La realidad es que los flujos migratorios no dejarán de crecer. En consecuencia, para cualquier persona preocupada por el desarrollo, garantizar que contribuya tanto como sea posible al bienestar humano es una tarea urgente y de una importancia fundamental.

LA EMPRESA GLOBAL

Las leyes y tratados internacionales que rigen el comercio, los flujos migratorios y otros aspectos económicos se hacen entre Estados, y sirven de guía para las políticas y prácticas de los Gobiernos nacionales. La principal deficiencia del Gobierno global –el elefante en la cacharrería– es la falta de normas que regulen las empresas globales, las empresas transnacionales (ETN) que ejercen un papel clave en el crecimiento y el desarrollo como generadoras de puestos de trabajo, ingresos fiscales, tecnología y bienes de consumo pero que, sin embargo, solamente se ven sometidas a las disposiciones de los tratados internacionales si los Gobiernos nacionales deciden que así sea.

La contribución positiva de estas empresas al desarrollo mediante la creación de riqueza, la innovación y la transferencia tecnológica a veces se ve manchada por una estructura profundamente injusta de Gobierno global que les otorga enormes privilegios y poderes pero pocas responsabilidades. Las empresas deben someterse a normativas estatales eficaces como parte de un contrato social renovado y enfocado a generar un crecimiento sostenible con redistribución de la riqueza.

Muchas empresas han avanzado en este sentido, especialmente en temas relacionados con el medio ambiente, aunque también, cada vez más, en temas sociales. A menudo son precisamente estas grandes empresas las que tienen los recursos y la capacidad para hacer frente a estos problemas y que ponen en riesgo su «licencia para operar» si no cumplen con las expectativas populares. Por esa razón el nivel de transparencia y la relación con el público de varias de estas

empresas ha mejorado drásticamente, al igual que lo han hecho sus resultados.

CUADRO 5.2
GANARSE LA «LICENCIA PARA OPERAR»

Tanto a escala nacional como internacional, las organizaciones de la sociedad civil como sindicatos, asociaciones de consumidores y ONG pueden desempeñar un papel muy útil a la hora de sacar el máximo provecho de los beneficios de la inversión extranjera directa. En el sureste de Madagascar, la empresa minera Rio Tinto está construyendo una mina de ilmenita, la materia prima que se utiliza para producir pigmento de dióxido de titanio, que a su vez se utiliza para fabricar pinturas. Esta empresa era tristemente famosa por ignorar la salud y la seguridad de sus trabajadores y las comunidades en las que operaba, dejando un rastro de problemas medioambientales y sociales tras de sí.

Motivado por una combinación de presiones –fallos judiciales en Australia, la preocupación por el daño en la imagen provocado por su mala prensa y las campañas de varias ONG– el director ejecutivo de la mitad australiana de la empresa lideró un esfuerzo para reconstruir su «licencia social para operar» ante las comunidades y Gobiernos locales. La empresa ha dedicado 20 años a investigaciones preparatorias y a construir una relación de confianza con las comunidades locales y las ONG antes de impulsar el proyecto.

El cambio de enfoque de Rio Tinto se ha ganado a las ONG (incluido el Fondo Mundial para la Naturaleza y Conservación Internacional), que en un principio se mostraban escépticas. Dicha transformación también se produjo gracias a la presión de los inversores, así como a acuerdos de cooperación con expertos en estos campos, que ayudaron a Rio Tinto a valorar el impacto social y medioambiental del proyecto.

Podemos sacar algunas conclusiones generales de esta y otras experiencias de cambio en el comportamiento empresarial:

- La empresa reconoció que el desarrollo sostenible también puede constituir un modelo de negocio.

- Las comunidades, los consumidores y las ONG provocaron los cambios con su presión a la empresa.
- Las ONG actuaron de puente para que la empresa pudiese trabajar con las comunidades locales.
- Las leyes gubernamentales forzaron el cambio de estrategia.
- La empresa estaba liderada por personas comprometidas con el cambio y la comunidad.

Fuentes: Oxfam, en base a documentos publicados y conversaciones telefónicas con los protagonistas.

Lamentablemente, aún hay demasiadas empresas cuyas operaciones en el extranjero están muy lejos de las normativas legales que deben cumplir en sus países de origen. El problema de las normas voluntarias en estas situaciones es precisamente que son voluntarias, que las empresas las cumplen o incumplen a su discreción, con lo que los «espíritus libres» las ignoran y consiguen una ventaja económica con respecto a sus rivales más escrupulosos. Las normas voluntarias son importantes, pero no pueden ocultar la necesidad de que existan normas internacionales que eviten los abusos de poder de las grandes empresas transnacionales que operan en países en desarrollo.

En el mundo de la empresa, al igual que en la política, el tamaño importa. En 2007, las ventas de Wal-Mart ascendieron a 345.000 millones de dólares, más que el PIB conjunto de los 49 países menos adelantados del mundo, o incluso que el de economías más potentes como la saudí, la polaca o la indonesia. En total, el universo de las empresas transnacionales abarca actualmente 77.000 empresas matrices, con más de 770.000 filiales en el extranjero. Se calcula que, en 2005, estas filiales generaron unos 4,5 billones de dólares en valor añadido, dieron trabajo a unos 62 millones de trabajadores y exportaron bienes y servicios por valor de más de 4 billones de dólares.¹⁰²

Los cambios empresariales, tecnológicos y políticos han alimentado el crecimiento de las empresas transnacionales. La mejora de las comunicaciones y la reducción de los costes de transporte han permitido que las compañías repartan sus cadenas de producción

y dirección entre varios países, con el claro objetivo de maximizar la rentabilidad. Mientras tanto, los programas globales de liberalización y ajuste estructural han eliminado las restricciones a las inversiones y los aranceles y han privatizado numerosas empresas estatales, que a menudo han ido a parar a manos de ETN. Como consecuencia, la inversión extranjera directa en los países en desarrollo está creciendo a un ritmo del 10 por ciento anual. En 2006 alcanzó los 368.000 millones de dólares, más de tres veces el volumen total de ayuda.¹⁰³

Aunque el Gobierno global sea débil o directamente inexistente cuando se trata de regular el comportamiento de las grandes empresas, muchas veces impone normas a los Gobiernos nacionales que benefician a las empresas y que, a menudo, dañan las perspectivas de desarrollo. Las empresas transnacionales han presionado persistentemente y con bastante éxito para que se produjesen cambios en las políticas nacionales y las normas que regulan el comercio y la inversión internacional. En todos los acuerdos bilaterales, regionales y globales, los Gobiernos de los países en desarrollo han renunciado a su derecho a regular la inversión extranjera para adaptarla a sus propios intereses nacionales. Los inversores intentan cada vez más utilizar estas disposiciones no sólo para evitar expropiaciones, sino también para oponerse a cualquier política gubernamental que afecte a su rentabilidad.

Las empresas siempre han intentado influir a los Gobiernos, pero su aumento de tamaño también ha hecho aumentar su importancia. En este sentido, destacan las tácticas implacables de la industria farmacéutica para evitar que los Gobiernos de los países en desarrollo anulasen sus patentes para salvar vidas. En EE UU, las empresas farmacéuticas gastaron 759 millones de dólares en influir 1.400 proyectos de ley del Congreso entre 1998 y 2004, y emplean a 3.000 miembros de grupos de presión.¹⁰⁴ La mayoría de presiones se centran en la legislación nacional, pero los grupos de presión también juegan un papel clave a la hora de definir la posición negociadora de EE UU en la OMC y otras instituciones.

En la Ronda Uruguay de negociaciones, que condujo a la creación de la OMC en 1995, el grupo de presión de las farmacéuticas obligó a aprobar un acuerdo sobre la propiedad intelectual cuyas implicacio-

nes no quedaron demasiado claras a muchos de los implicados. Sólo después de haber entrado en vigencia vieron los países en desarrollo hasta qué punto habían firmado una gran ampliación de los monopolios empresariales y de la cuota de mercado de los medicamentos más costosos, lo que equivaldría a una sentencia de muerte para miles de personas enfermas y moribundas.

Los miembros del grupo de presión de las empresas del sector financiero también han detectado la oportunidad de utilizar las normas de la OMC para abrir de par en par las puertas de nuevos mercados mediante un Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés). David Hartridge, director de la división de Servicios de la OMC, más tarde reconoció que «sin la enorme presión generada por el sector de los servicios financieros estadounidenses, liderado por empresas como American Express y Citicorp, no habría existido ningún acuerdo de servicios».¹⁰⁵

No obstante, a veces las empresas también utilizan su influencia para pedir cambios positivos. En los Países Bajos, ABN AMRO acudió al parlamento junto con Oxfam Novib para pedir una legislación más estricta sobre las bombas racimo. En el Reino Unido, varios inversores institucionales –como Insight– han presionado al Gobierno británico para que mejore su interpretación de las directrices de la OCDE sobre las empresas transnacionales.¹⁰⁶ Y un tema tan relevante como el cambio climático también ha experimentado, tal como explicaremos más adelante, presiones empresariales tanto progresistas como perjudiciales.

El uso de su poder para defender sus intereses privados a expensas del bien público es sólo uno de los aspectos preocupantes de la actividad empresarial que Oxfam ha detectado en su cooperación con empresas transnacionales en industrias tan dispares como el café, la minería y la confección. A continuación analizamos otros temas que requieren un mejor Gobierno del comportamiento de las empresas:

- **Cadenas de valor de materias primas:** Desde los años de la Compañía de las Indias Orientales, los monopolios y los cárteles han permitido que las grandes empresas manipulasen los mercados. En los últimos tiempos, un pequeño número de empresas transnacionales ha conseguido dominar las «cade-

nas de valor» de productos como el café, el té, los cereales, la fruta y las verduras. Los seis principales productores de chocolate controlan el 50 por ciento de las ventas en todo el mundo, mientras que solamente tres empresas controlan el 80 por ciento del mercado europeo de trituración de soja, y más del 70 por ciento del estadounidense.¹⁰⁷ Esta concentración del mercado dispara las desigualdades, ya que priva a los países y productores pobres de muchos de los beneficios potenciales del comercio global.

Las empresas transnacionales han utilizado su creciente poder para quedarse con una parte aún mayor del pastel. A principios de los años 90, los ingresos de los países productores de café eran de entre 10.000 y 12.000 millones de dólares, y el valor de las ventas al por menor de café, centrada principalmente en los países industrializados, alcanzaba los 30.000 millones. Actualmente, el valor de las ventas al por menor ya supera los 70.000 millones de dólares, pero los países productores de café sólo reciben 5.500 millones de dólares.¹⁰⁸ Este control de los precios puede evitar que los países pobres accedan a las áreas de negocio más rentables y con más valor añadido –como, por ejemplo, procesar el café o elaborar chocolate–, en vez de simplemente exportar materias primas.

- **Derechos laborales:** En sectores tan diversos como el alimentario, el de la confección y el de la electrónica, los detallistas han respondido a la intensa competencia trasladando los riesgos y la reducción de costes a la base de la cadena de suministro, lo que tiene unos efectos devastadores en los hombres y (principalmente) mujeres de países lejanos que producen los bienes. Una investigación llevada a cabo por Oxfam en once fábricas de ropa de pequeñas y medianas dimensiones en Tánger, que producen prendas para detallistas españoles, detectó largas jornadas laborales para cumplir con los estrictos plazos de entrega, a veces combinadas con abusos como horas extra obligatorias, la denegación de derechos elementales como poder ir al baño y cortocircuitos que ponen en duda la seguridad de las instalaciones y son una seria amenaza para la salud de los trabajadores (véase la página 182).

Otro estudio demuestra que, en los países en desarrollo, es más improbable que las empresas transnacionales maten, lesionen o abusen de sus trabajadores o las poblaciones locales que las empresas autóctonas.¹⁰⁹ No obstante, la incapacidad o la falta de interés de las empresas transnacionales por responsabilizarse de las condiciones bajo las que sus proveedores producen los bienes que venden constituyen un obstáculo en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

- **Petróleo, gas y minería:** En países como Sierra Leona, Angola y la República Democrática del Congo, los señores de la guerra han utilizado los ingresos derivados de las minas propiedad de o vinculadas a empresas estatales y transnacionales para comprar armas y pagar a sus mercenarios, además de luchar «guerras por los recursos» que causan un gran número de muertos. En general, las empresas transnacionales han hecho poco para contener la corrupción generalizada en las industrias de extracción, lo que reduce la estabilidad política y el desarrollo a largo plazo. Este aspecto se analiza en profundidad en el segundo capítulo del libro (véase la página 102).
- **Corrupción:** Los datos del Banco Mundial desvelan que las empresas internacionales pagan un billón de dólares cada año en concepto de sobornos para asegurarse la firma de tratos lucrativos. En 2004, el Banco Mundial calculó que más del 60 por ciento de las empresas transnacionales habían pagado sobornos no documentados en países no miembros de la OCDE para conseguir contratos.¹¹⁰ Las agencias de crédito a la exportación de los Gobiernos de los países ricos, que aseguran a las grandes empresas que comercian e invierten en los países en desarrollo, pueden ser cómplices de la corrupción, incluyendo directamente «comisiones» que ocultan los sobornos en el total firmado, incluso de forma descarada, como en el comercio de armas, que supuso el 50 por ciento de los sobornos pagados en todo el mundo entre 1994 y 1999 según la Cámara Americana de Comercio.¹¹¹

No obstante, hay varias iniciativas prometedoras en este campo, siempre que los Gobiernos de los países ricos estén dispuestos a respaldarlas. El Convenio de lucha contra la corrupción de agentes pú-

blicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (la Convención contra el soborno de la OCDE) convierte en delito que un representante de una empresa de cualquier país de la OCDE soborne a un funcionario del Gobierno de cualquier país del mundo. En contraste con las multas administrativas impuestas antes de la entrada en vigor de la Convención, los directores y gestores de estas empresas ahora se enfrentan a penas de cárcel si son considerados culpables de participar en casos de corrupción activa. Mientras países como EEUU, Francia, Alemania e Italia han hecho cumplir estas leyes contra el soborno, en Japón, Canadá y Australia ha habido pocos procesos significativos desde que la Convención entró en vigor. El Gobierno del Reino Unido recibió condenas generalizadas en 2007, cuando suspendió las investigaciones de un lucrativo negocio de venta de armas entre British Aerospace y Arabia Saudita, alegando razones de seguridad nacional.¹¹²

La mayoría de países están por detrás de EEUU en responsabilizar a sus empresas: la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de 1977 ha hecho que muchas corporaciones corruptas compareciesen ante los tribunales. Por ejemplo, en 2006, la Comisión de Valores y Bolsa (SEC, por sus siglas en inglés) de EEUU dictaminó que las filiales de Brasil y Corea del Sur del conglomerado Tyco habían efectuado varios pagos ilegales a funcionarios de los Gobiernos de estos países a cambio de conseguir contratos. La acción de la SEC terminó con 50 millones de dólares en concepto de sanciones.¹¹³

La Cámara de Comercio Internacional y Transparencia Internacional han desarrollado sendos códigos voluntarios de conducta contra los sobornos, y el Gobierno británico ha animado a las empresas de su país dedicadas a la producción y el comercio de armas a adoptar códigos voluntarios parecidos. La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) entró en vigor en 2005; fue firmada por 140 países, 80 de los cuales la han ratificado. La UNCAC cubre tanto países desarrollados como en desarrollo, y exige que el Estado actúe tanto en casos de corrupción pública como privada, y tanto contra los sobornadores como contra los que se dejan sobornar. También fomenta la cooperación internacional (en forma de investigaciones conjuntas, extradicciones, asistencia técnica y legal, compartir información, etc.), prevé

la recuperación de activos (por ejemplo, la devolución de millones de dólares robados y escondidos en bancos de países ricos) y ofrece protección a las personas que denuncian a los corruptos.

Finalmente, el esfuerzo internacional para localizar y embargar las cuentas de posibles organizaciones terroristas desmiente las viejas afirmaciones de que la regulación es políticamente imposible. Los Gobiernos occidentales podrían evitar que sus bancos y los paraísos fiscales aceptasen el dinero proveniente de la corrupción. Estamos hablando de una responsabilidad cívica de las grandes empresas privadas implicadas que, además, es necesaria para garantizar la prosperidad a largo plazo mediante el fomento de la creación de países estables y democráticos en todo el mundo.

El control de las empresas transnacionales debe centrarse tanto en las firmas responsables como en las irresponsables, nada más y nada menos que para garantizar que estas últimas no consigan una ventaja injusta abusando de los empleados, comunidades o el medio ambiente y, en el proceso, limiten la contribución al desarrollo del comercio internacional y la inversión extranjera. Además de restaurar el papel del Estado como regulador y administrador eficaz de la inversión extranjera y el comercio en pos de los intereses nacionales (véase el tercer capítulo del presente libro), también hay que adoptar una serie de medidas a escala global.

Responsabilidad social: El primer paso es que las empresas transnacionales acepten su responsabilidad hacia las personas a cuyas vidas afectan, y no sólo hacia sus empleados directos, que a menudo son pocos en número. Tras su negativa inicial, la mayoría de principales marcas de ropa aceptan hoy una cierta responsabilidad para con las condiciones laborales en las fábricas de sus proveedores.

El reconocimiento de la responsabilidad social de las empresas se está extendiendo a algunas de las empresas locales de mayor crecimiento en los principales países en desarrollo: una encuesta elaborada en 2008 por la revista *The Economist* determinó que la conciencia de la responsabilidad social de las empresas se podía considerar arraigada en Brasil y India, y que su importancia iba en aumento en la China; sin embargo, no se dejaba notar demasiado en el otro miembro del grupo BRIC, Rusia.¹¹⁴ En Hong Kong, Oxfam mantiene contactos constantes con empresas textiles que han externalizado la

producción y que ahora cuentan con fábricas de ropa en Camboya y otros países de la zona. En Indonesia, Unilever llevó a cabo una investigación pionera junto con Oxfam para entender la «presencia de la pobreza», explorando su impacto en los pequeños agricultores, proveedores y distribuidores, así como en sus propios empleados.¹¹⁵

Transparencia: Para que las empresas sean responsables de sus actos, primero deberán dar información sobre temas como sus políticas e impactos sociales y medioambientales. Nike abrió un nuevo camino en 2004 al publicar una lista con las fábricas producían para ella en todo el mundo. Hay varias iniciativas para codificar la recogida de datos y su publicación. En particular, la Global Reporting Initiative (GRI) es cada vez más sofisticada y actualmente la utilizan con regularidad empresas líderes en varios sectores.¹¹⁶ El principio general de transparencia también debería ampliarse a las actividades de los grupos de presión empresariales, tanto nacionales como internacionales.

Supervisión y verificación: Si las empresas tienen que ser transparentes, deberán tener algo que merezca la pena comunicar. En muchos casos, las corporaciones aún están aprendiendo a recoger datos sociales y medioambientales relevantes (un importante detallista de ropa europeo tardó dos años a saber dónde se elaboraban las prendas que vendía), y hay una clara necesidad de desarrollar sistemas robustos para hacerlo. Aprender de otras empresas y de los expertos es crucial. La Ethical Trading Initiative (ETI) une empresas (principalmente del sector de los supermercados y de la confección), sindicatos y ONG para fomentar, supervisar y verificar con independencia el cumplimiento de los derechos laborales en todos los eslabones de las cadenas de suministro globales.¹¹²

Requisitos legales de información: Los esfuerzos para mejorar el rendimiento (y frenar los abusos) de las empresas recibirían una gran ayuda si los Gobiernos de sus países de origen aprobasen una serie de requisitos legales para que dichas empresas tuviesen que supervisar el impacto de sus actividades y publicar informes sobre sus descubrimientos. En el Reino Unido, varios cambios legislativos que exigen a las empresas publicar sus evaluaciones de los llamados «riesgos no financieros» han impulsado los esfuerzos de los inversores a largo plazo, como las sociedades gestoras de fondos de pen-

siones, para asegurarse de que las empresas en las que invierten no pongan en riesgo su reputación o su supervivencia a largo plazo por recortes en materia social y medioambiental.

Leyes de la competencia: Teniendo en cuenta el creciente control de numerosos mercados por parte de unas cuantas empresas transnacionales, defender la presencia de algún tipo de autoridad global de la competencia no parece nada descabellado. Aunque, en teoría, esta autoridad la podría albergar la OMC, muchos países en desarrollo argumentan que es más posible que, dentro de esta institución, la agenda esté más controlada por el deseo de las empresas transnacionales de mejorar su acceso a los mercados que por el deseo de mejorar el desarrollo. Como consecuencia, el tema de la competencia cayó de la agenda de la Ronda de Doha en 2004. Queda claro, pues, que la posibilidad que generaría más confianza sería una autoridad global de la competencia independiente, quizás integrada en el sistema de Naciones Unidas.

Responsabilidad civil: Cuando las empresas cometen infracciones graves, como en el famoso escape de gas de 1984 en la planta de Union Carbide en Bhopal, India, que costó la vida a unas 20.000 personas y dejó a 100.000 con secuelas de por vida, ¿tendrían que afrontar los posibles procesos judiciales en el país donde tiene lugar la infracción, o en un tribunal del país donde tienen la sede central? Otros países podrían seguir el ejemplo de la Ley Federal de Demandas Civiles para Extranjeros (ATCA, por sus siglas en inglés) de EEUU y permitir a las víctimas presentar una demanda en el país de origen de la empresa, algo especialmente importante en los casos en que los que el estado de derecho es débil. Otra opción es que las sentencias de tribunales extranjeros pudieran hacerlas cumplir los tribunales de los países ricos mediante, por ejemplo, el pago de indemnizaciones.

CUADRO 5.3

**¿RESPONSABILIDAD SOCIAL O RENDICIÓN DE CUENTAS?
PLANES VOLUNTARIOS CONTRA NORMATIVAS**

La mayoría de empresas defienden la responsabilidad corporativa, que se consigue mediante iniciativas voluntarias y la autorregulación. Las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, acostumbran a pedir una responsabilidad más integral a las empresas, en particular hacia aquellas personas a cuyas vidas afectan directamente: personas desplazadas por actividades mineras, mujeres que trabajan en condiciones infrahumanas en fábricas insalubres o agricultores que apenas pueden sobrevivir con los precios que se les paga por sus productos.

Las iniciativas voluntarias, que van desde las promesas de portarse bien de las empresas transnacionales, hechas pensando en las relaciones públicas, hasta la evaluación por homólogos, pasando por las iniciativas «multilaterales» que unen empresas y otros grupos relevantes para desarrollar directrices, supervisar resultados y resolver problemas de manera conjunta, pueden ser muy efectivas. Algunas de estas iniciativas son intergubernamentales, como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, mientras que otras son independientes, como la Ethical Trading Initiative.

Las iniciativas más eficaces son las que involucran a las partes interesadas e incluyen modos de supervisión independientes, la verificación de las afirmaciones y el cumplimiento de los objetivos marcados por las empresas y, además, están claramente vinculadas a normas internacionales como las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la legislación en materia de derechos humanos de la ONU. Por ejemplo, varias grandes empresas se han unido a la Business Leaders Initiative on Human Rights (BLIHR), presidida por la antigua alta comisaria para los Derechos Humanos de la ONU, Mary Robinson, para dirigir la implementación de la legislación en materia de derechos humanos de la ONU (incluidas las convenciones de la OIT) en sus organizaciones, y también han implicado a varias ONG especializadas en derechos humanos en su implementación.

Las iniciativas de responsabilidad corporativa son más efectivas si están lideradas por el consejo de administración y el director ejecutivo de la empresa, y no sólo por el departamento encargado de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), y también si conducen a cambios en el modelo de negocio básico en vez de seguir siendo un simple «complemento ético». Por ejemplo, los detallistas deberán tener en cuenta el impacto de exigir plazos de entrega muy reducidos para grandes cantidades de ropa u otros bienes en las horas de trabajo y las condiciones laborales en el último eslabón de la cadena de suministro, mientras que las empresas farmacéuticas deberán adoptar estrategias de fijación de precios diferenciadas para países pobres y para países ricos por norma, y no solo como concesión ocasional a las presiones públicas o gubernamentales.

Las iniciativas voluntarias juegan un papel importante a la hora de animar a las empresas a implicarse en temas de responsabilidad corporativa. Por ejemplo, el Pacto Mundial de la ONU ha tenido un éxito extraordinario en animar a gran cantidad de empresas de países en desarrollo a abrazar la responsabilidad social de las empresas como primer paso hacia la mejora de las formas de trabajar. La naturaleza voluntaria de estas iniciativas es un factor muy importante, al igual que el poder de convocatoria de la ONU.

Las iniciativas voluntarias también pueden terminar influyendo en los marcos jurídicos, como por ejemplo cuando varias empresas con un gran peso específico presionan a los Gobiernos para que aprueben leyes que exijan a las empresas rezagadas a informar de sus actividades, con lo que se evita que consigan una ventaja competitiva injusta. En el Reino Unido, la Ethical Trading Initiative presionó con éxito al Gobierno para que introdujese controles de los «jefes de las bandas», que organizan a la mano de obra inmigrante en las granjas y empresas de envasado británicas, y obligase a cumplir unas condiciones laborales mínimas.

Sin embargo, sigue siendo muy urgente que se corrija la falta de Gobierno global en relación con las empresas que operan en países en desarrollo, en los que el marco legal y/o la capacidad de hacer cumplir las leyes es muy mejorable.

DE LA POBREZA AL PODER

No debería haber dobles raseros en la forma de actuar de las empresas, independientemente de que lo hagan en su país o en el extranjero.

Fuentes: www.unglobalcompact.org. Encontrará una guía espantosamente completa sobre la empresa global y los derechos humanos en www.business-humanrights.org/Home.

La ONU, por lo pronto, cree que la era de la impunidad de las empresas está llegando a su fin. El representante especial en temas de RSC de la ONU afirma que: «Las empresa se ven cada vez más como “participantes” en un contexto internacional, con la capacidad de regirse por ciertos derechos y obligaciones en virtud de la ley internacional».¹¹⁸

Abolir malas leyes puede ser tan beneficioso como aprobar leyes buenas. Dos grandes candidatas a ir directas a la basura son los acuerdos sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y sobre las medidas de inversión relacionadas con el comercio (MIC) de la OMC, dado que ambos limitan sobremanera la capacidad de los países en desarrollo para utilizar sus políticas industriales de manera eficaz. Un acuerdo para sentar las bases de un sistema impositivo global para las empresas también garantizaría que los países pobres evitasen una «carrera hacia el fondo» de reglamentación. Con este sistema, conseguirían unos ingresos decentes en concepto de impuestos, con los que podrían financiar los servicios públicos y múltiples proyectos de infraestructura.

La prueba clave para saber si una medida mejora el impacto actual de las empresas transnacionales en los países en desarrollo es ver si refuerza o debilita los esfuerzos para crear una ciudadanía activa y Estados eficaces. Siempre que sea posible, las empresas transnacionales deberían estar reguladas por Gobiernos nacionales fuertes y responsables ante sus ciudadanos.

Las mejores iniciativas ya lo hacen: varios procesos basados en las convenciones de la OIT refuerzan los derechos laborales y hacen que los sindicatos se hagan escuchar en ambientes a menudo hostiles. La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias

Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) lucha por mejorar el Gobierno en los países ricos en recursos naturales mediante la verificación y publicación íntegra de los pagos efectuados por las empresas y del dinero ingresado por el Gobierno en concepto de las actividades de extracción de petróleo, gas y minerales. De este modo, los organismos de control de la sociedad civil disponen de la información que necesitan para saber qué hacen sus Gobiernos con el dinero que generan sus recursos naturales.¹¹⁹ Las empresas implicadas en esta iniciativa han presionado a Gobiernos como el de Bangladesh para que mejoren la calidad de sus cuerpos de inspectores laborales.

Los líderes de estos cambios no sólo son obreros, activistas y ONG, sino también inversores institucionales preocupados por la viabilidad a largo plazo de sus inversiones. La llamada «defensa de los accionistas» se ha convertido en un importante factor a la hora de pedir mejoras a las empresas, tanto a nivel individual como a mayor escala. En Estados Unidos, una resolución de los accionistas –que se aprobó con un inaudito 92 por ciento de los votos a favor– persuadió al gigante de las minas de oro Newmont para que constituyese un comité de control global independiente para que examinase «las políticas y prácticas de la empresa en relación con la oposición existente y potencial de comunidades locales».¹²⁰

No obstante, los éxitos siguen siendo la excepción. Superar la larga y dura cuesta que tienen por delante el activismo ciudadano y la legislación gubernamental es esencial para sacar el máximo provecho de las ventajas y poner freno a las amenazas derivadas de la globalización de la economía.

La globalización se traduce en un aumento constante del movimiento de bienes, servicios, conocimientos y personas. Estos flujos siempre están sujetos a normas de algún tipo: incluso los mercados libres necesitan normas, y el sistema global está lejos de ser un mercado libre. Sin embargo, las normas salen de las negociaciones y las decisiones políticas: son más el resultado de luchas de poder que de un ejercicio de lógica o de maximización de la felicidad humana. En estas luchas es muy probable que los más poderosos, ya sean empresas o Gobiernos, impongan soluciones que les beneficien, a menudo a expensas de los más débiles.

Reescribir las normas amañadas del comercio internacional es clave para que el Gobierno global favorezca el desarrollo. El sistema necesita más normas en ciertas áreas, como la fiscalidad y la migración, y menos en otras, como la propiedad intelectual. Y para reescribir las normas, será necesaria una combinación de ciudadanos activos, tanto en el norte como en el sur, y Gobiernos asertivos y eficaces, capaces de corregir los desequilibrios de poder que persiguen las negociaciones globales. Si conseguimos revisar las normas del comercio global, el poder de la globalización para hacer realidad un desarrollo sostenible con igualdad podrá convertirse en realidad.

EL SISTEMA DE AYUDA INTERNACIONAL

Hace algunos años, en Malawi, más del 60 por ciento de puestos de enfermera estaban sin cubrir, y grandes zonas del país no contaban con ningún médico. Los bajos salarios y las malas condiciones laborales estaban alejando a un ritmo alarmante a los profesionales cualificados, que preferían trabajar para ONG u hospitales privados, en otros sectores o incluso emigrar al extranjero.

Esta crisis que parecía imposible de remediar, y con la que la mayoría de países en desarrollo –y también algunos países ricos– están demasiado familiarizados, se superó en poco tiempo gracias a una acertada entrada de ayuda. Con el 90 por ciento de los fondos provenientes del Reino Unido y el Fondo Mundial contra el VIH/sida, la tuberculosis y la malaria, el Ministerio de Sanidad de Malawi subió un 50 por ciento los salarios a los 5.400 trabajadores existentes de atención primaria, contrató a 700 nuevos empleados para el sistema sanitario, amplió el número y mejoró la calidad de los centros de formación y los docentes y tapó vacíos críticos con voluntarios expatriados.

«En 2003, las enfermeras renunciaban a sus puestos de trabajo a un ritmo de una o dos por semana. Era terrible», afirma el Dr. Damison Kathyola, director del Hospital Central Kamuzu, en la capital de Malawi, Lilongwe. «Desde que introdujimos el programa de incentivos, hemos reducido esta cifra hasta una o dos al mes.»¹²¹

La ayuda de los países ricos a los pobres puede aliviar la pobreza y el sufrimiento, financiar el acceso a agua potable y millones de profesores y trabajadores de la sanidad que los países pobres necesitan. Además, esta ayuda supone una inyección de capital y conocimientos que puede ayudar a impulsar el crecimiento económico. Los éxitos más tangibles de la ayuda han sido en el campo de la sanidad: las campañas de vacunación han erradicado la viruela y han salvado 7,5 millones de vidas entre 1999 y 2005 simplemente reduciendo a la mitad las muertes a causa del sarampión.¹²²

En un sentido más amplio, muchos de los países más ricos en la actualidad empezaron a despegar económicamente con la entrada de ayudas, como el Plan Marshall, que transformó la Europa de la postguerra, la ayuda que financió el despegue inicial de Botsuana, Taiwán y Corea del Sur, y la transformación de España e Irlanda gracias a los fondos estructurales de la UE.

La ayuda puede redistribuir la riqueza de regiones, países y personas ricas a las pobres, luchar contra las penurias e invertir en bienes públicos globales, como el control de enfermedades y la protección del medio ambiente. Sin embargo, la ayuda no puede conseguir todas estas mejoras por sí sola. Los programas de ayuda bien diseñados complementan y apoyan los esfuerzos de desarrollo a escala nacional y de las comunidades, y refuerzan a los Estados eficaces y los ciudadanos activos. En comparación, la ayuda mal diseñada compite con los Estados y los ciudadanos, o incluso los perjudica.

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) –la denominación de la ayuda– es un fenómeno relativamente reciente, hijo de la descolonización y la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Su nacimiento a menudo se liga al discurso inaugural del presidente estadounidense Harry Truman en 1949, en el que afirmó que «por primera vez en la historia, la humanidad tiene los conocimientos y las habilidades necesarias para aliviar el sufrimiento de [...] la mitad de la población del mundo, que vive en condiciones cercanas a la miseria». Los años de la guerra y el periodo subsiguiente vieron la creación de muchas de las organizaciones que todavía dominan el panorama actual de la ayuda internacional, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y varias ONG internacionales.

La ayuda infunde pasión. Los defensores más radicales de la ayuda la consideran una de las grandes causas de la era moderna, y afirman que un «gran esfuerzo» en este sentido puede traducirse en el «fin de la pobreza», tal como aboga el título del libro de quizás su defensor más conocido, Jeffrey Sachs. Sin embargo, los escépticos afirman con la misma pasión que las palabras del presidente Truman en 1949 podrían reflejar perfectamente el estado del mundo 60 años más tarde. Si 2,3 billones de dólares en ayuda desde 1950 han servido de tan poco, afirman los críticos, ¿no será que la ayuda en realidad no funciona?¹²³ Economistas eminentes de ambos bandos nos ofrecen cifras y conclusiones contradictorias (véase la Tabla 5.2 en la página 423). Otros ven la ayuda como algo motivado principalmente por el interés propio y la política exterior: afirman que la distribución de la ayuda en base a las alianzas durante la guerra fría (por muy truculento que fuese el régimen) se ha convertido en ayuda en base al apoyo a la «guerra contra el terror», que poco tiene que ver con las necesidades de desarrollo.

Incluso los defensores de la ayuda no se ponen de acuerdo en si debería verse como un gesto de sensatez, generosidad y sensatez para corregir las extremas desigualdades en la distribución global de la riqueza, o como una cuestión de justicia: una mínima indemnización por los problemas causados por los propios países ricos a través del colonialismo, el imperialismo y los injustos sistemas comercial y financiero actuales.

Sean cuales sean los motivos, el objetivo del sistema de ayuda internacional quedó mucho más claro cuando, a lo largo de la década de los 90, una serie de cumbres de la ONU definieron objetivos globales sobre el acceso de los pobres a la sanidad, el agua, la educación y la riqueza, así como las medidas esenciales necesarias para hacerlos realidad. Todo ello culminó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se acordaron en una cumbre especial celebrada en el año 2000 (véase la Tabla 5.1). Estos objetivos disfrutaron de un nivel sin precedentes de apoyo a escala internacional, lo que reforzó los argumentos a favor de aumentar el volumen de ayuda y centrarla en la lucha contra la pobreza. Asimismo, varios movimientos de masas globales, como el Jubileo 2000 y la Convocatoria Global de Acción contra la Pobreza (GCAP, por sus siglas en inglés), dieron relevancia

DE LA POBREZA AL PODER

política a los temas relacionados con el desarrollo e hicieron subir las recompensas políticas de tomárselos en serio. La crisis del sida también hizo crecer la concienciación del público, lo que se reflejó en la nueva financiación bilateral y en la creación de grandes fondos dirigidos, tanto en EE UU como a escala global.

TABLA 5.1: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

OBJETIVO	META
1 ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.
2 LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL	Velar por que, para el año 2015, los niños de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.
3 PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS GÉNEROS Y EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER	Eliminar las desigualdades entre los géneros en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la educación antes de fines de 2015.
4 REDUCIR LA MORTALIDAD DE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.
5 MEJORAR LA SALUD MATERNA	Reducir, entre 1990 y 2015, el nivel de mortalidad materna en tres cuartas partes.
6 COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/sida.
7 GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIOAMBIENTE	Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico.
8 FOMENTAR UNA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO	Elaborar un sistema de comercio no discriminatorio y basado en normas, proporcionar una ayuda más generosa y encarar con un criterio global los problemas de la deuda.

ONG INTERNACIONALES

Aunque solamente constituyen una pequeña parte del sistema global de ayuda en cuanto a peso económico, las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) como Oxfam son algunas de las voces más fáciles de reconocer en el debate del desarrollo.¹²⁴ La mayoría de ONGI tienen su sede en países ricos y desarrollados, y recaudan dinero de particulares y de los Gobiernos. Trabajan en colaboración con otras ONG cada vez más influyentes con sede en países del sur y especializadas en la sensibilización (como Red del Tercer Mundo y Focus on the Global South) o el desarrollo de programas sobre el terreno (como BRAC y SEWA).

Al igual que la ayuda oficial al desarrollo, las ONGI son un fenómeno relativamente reciente. Oxfam, por ejemplo, fue fundada en 1942. Trabajando principalmente con fondos donados la ciudadanía, las ONGI se distinguen de los organismos de ayuda de los Gobiernos en tres aspectos: son relativamente independientes de los intereses geopolíticos de los Estados; dan a los ciudadanos ordinarios (particularmente de los países ricos) la oportunidad de participar en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, ya sea como defensores, voluntarios o donantes; y, a menudo, cooperan de manera más efectiva que los Gobiernos con los ciudadanos de los países en desarrollo que están excluidos de las estructuras institucionales existentes.¹²⁵

Merece la pena comentar que las principales ONGI tienen sus raíces en los mismos países que ganaron la Segunda Guerra Mundial y que acabaron dominando las instituciones del Gobierno global: Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia. Un segundo nivel lo forman las ONGI con sede en otras antiguas potencias coloniales (Países Bajos, Bélgica, Italia, Alemania, España o Japón), con una buena dosis de organizaciones fundadas en países ricos con menos bagaje histórico (Canadá, Australia y Nueva Zelanda).

Las principales organizaciones experimentaron una gran expansión en la década de 1980, cuando empezaron a atraer fondos gubernamentales y cuando la ciudadanía empezó a donar en grandes cantidades en respuesta a desastres humanitarios, destacando el caso de la hambruna de Etiopía a principios de la década. Y con el

crecimiento vinieron las escalas, el profesionalismo, la coordinación y una diversificación cada vez mayor de las actividades.

El apoyo total de los Gobiernos a las ONGI que trabajaban en temas de desarrollo alcanzó los 379 millones de dólares en 2003, todavía una pequeña parte de la ayuda global, pero casi tres veces más del dinero obtenido solamente una década antes. Mientras tanto, las ONG nacionales que operan en sus propios territorios recibieron cuatro veces más de dinero.¹²⁶ Se calcula que los ingresos totales, conseguidos por todas las fuentes, incluidas las donaciones públicas, de las ONG de desarrollo ronda los 12.000 millones de dólares anuales, poco más de una décima parte de la ayuda oficial que ofrecen los Gobiernos del mundo.¹²⁷

LA CANTIDAD DE AYUDA

En un reflejo de la motivación geopolítica que hay detrás de grandes partidas de ayuda, las cantidades cayeron en picado al terminar la guerra fría, hasta llegar a un mínimo de 58.000 millones de dólares en el año 2000. Sin embargo, el nuevo milenio revitalizó este flujo de dinero: la ayuda global ya alcanzaba los 107.000 millones de dólares en 2005, y los países ricos prometían seguir aumentándola.¹²⁸ La renovación de la fe en la ayuda se debe en parte a su cuidadosa defensa en la ONU y entre la ciudadanía de los países donantes, y en parte a la preocupación renovada por los Estados fallidos y su relación con el terrorismo. Sin embargo, algunas prácticas contables dudosas han inflado las cifras. Solamente la cancelación de la deuda de Irak, que estuvo claramente más motivada por razones geopolíticas que relacionada con el desarrollo, aumentó la cifra en 12.200 millones de dólares en 2005.¹²⁹ Además, la ayuda total volvió a retroceder hasta los 104.000 millones de dólares en 2006 (una cifra todavía inflada por la situación en Irak)¹³⁰ y, a no ser que se produzca un milagro, volverá a caer en 2007, lo que hace que cumplir las promesas hechas en la cumbre de Gleneagles (Escocia) en 2005 esté cada vez más cuesta arriba.

El aumento del interés internacional por la seguridad tras los atentados del 11-S también ayuda a explicar el aumento de los volúmenes de ayuda, especialmente la destinada a Irak y Afganistán. Tal como afirmó Richard N. Haass, director de Planificación de Po-

líticas del Departamento de Estado del presidente George W. Bush, pocos meses después de los ataques del 11-S: «Para llevar a cabo la campaña global contra el terrorismo [...] no nos debemos olvidar de incluir una ayuda exterior eficaz entre nuestras herramientas.»¹³¹

En el año 2005, los países ricos se comprometieron a aumentar su ayuda en 50.000 millones de dólares para el año 2010, con la mitad de esta cifra destinada a África. Los Gobiernos europeos asumieron la mayor parte de estas promesas, marcándose un objetivo de ayuda del 0,51 por ciento de su renta nacional bruta en 2010, camino de alcanzar el 0,7 por ciento de su renta nacional bruta en 2015 (véase la página 450 para más información sobre los avances acordados en 2005).

Si se sigue este plan, en el año 2010 dos terceras partes de la ayuda extranjera de los países donantes tradicionales provendrían de Europa, y la Comisión Europea se convertiría en un donante más importante que el propio Banco Mundial. Sin embargo, a principios de 2008 las promesas de 2005 empezaban a parecer demasiado frágiles. La ayuda de las naciones del G8 a los países pobres *se redujo* en 2006, algo que no sucedía desde 1997. En base a la tendencia observada desde 2005, el G8 se quedará a unos 30.000 millones de dólares del objetivo de donar 50.000 millones. ¿Qué precio habrá que pagar por esta promesa incumplida? Los responsables de ONUSIDA y la OMS afirman que costará cinco millones de vidas humanas, partiendo del supuesto que el dinero prometido se hubiese destinado a intervenciones sanitarias para mujeres, niños y personas enfermas de VIH/sida.¹³²

La última década también ha visto la entrada de nuevos países donantes, como China, India, Brasil, Sudáfrica, Rusia, Venezuela y Arabia Saudita, que ahora forman parte significativa del panorama de la ayuda. Se calcula que China proporciona entre 1.500 y 2.000 millones de dólares al año en concepto de ayuda, la mitad de los cuales se destinan a África. La ayuda china goza de buena reputación entre los Gobiernos africanos, tal como explicó el presidente de Senegal Abdoulaye Wade durante un tenso intercambio con la UE: «Si quiero construir cinco kilómetros de carretera con el Banco Mundial o cualquiera de las instituciones financieras internacionales, tardo al menos cinco años. Un año de negociaciones. Un año de

idas y venidas. Otro año de yo qué sé. Con los chinos, solo tardamos unos días: les digo sí o no, envían un equipo y firmamos».¹³³

Además de estas naciones, varios «filántropos», como la Fundación Bill y Melinda Gates, también se han unido a la primera división de los donantes. La escala de la filantropía privada internacional es difícil de calcular, pero las estimaciones van de los 10.000 a los 25.000 millones de dólares anuales.¹³⁴ Y, aunque no alcancen estas cifras, las ONG internacionales también recaudan y gastan mucho más que antes.

Políticamente, la aparición de nuevos donantes mejora el poder negociador de los países pobres y, en consecuencia, su capacidad para evitar aceptar condiciones dañinas. A su vez, también debilita el poder, a veces exagerado, de los donantes para pedir respeto por los derechos humanos y reformas en los Gobiernos. Además, tal como analizaremos a continuación, complica enormemente todo lo relacionado con la rendición de cuentas.

TABLA 5.2: TRES GRANDES LIBROS SOBRE LA AYUDA: SACHS, EASTERLY Y COLLIER COMPARADOS

El optimista: Jeffrey Sachs <i>(El fin de la pobreza)</i>	El pesimista: William Easterly <i>(The White Man's Burden)</i>	Paul Collier <i>(The Bottom Billion)</i>
Argumento básico: diagnóstico		
<p>Optimista: la pobreza extrema se puede erradicar en sólo una generación.</p> <p>El círculo vicioso de la pobreza: la pobreza conduce a la falta de inversión en servicios básicos, lo que, a su vez, reduce las existencias de capital de las personas pobres y aumenta la pobreza.</p> <p>Una geografía hostil: los países remotos, sin litoral o muy montañosos tienen que hacer frente a más dificultades.</p>	<p>Pesimista: la ayuda internacional debe considerarse un fracaso, ya que se planea de arriba abajo, sin estructuras de rendición de cuentas y sin tener en cuenta el punto de vista o las ideas de las personas que la reciben. Crea incentivos perversos (p. ej., promoción y publicidad basadas en cuánto dinero se es capaz de desembolsar), poco relacionados con el desarrollo o la reducción de la pobreza.</p> <p>En contraste con los planificadores –con su enfoque de arriba abajo–, los buscadores –y su enfoque de abajo arriba– descubren qué quieren y necesitan estas personas, y se lo suministran utilizando los mecanismos propios del mercado. Los buscadores se adaptan a las condiciones locales y consiguen la satisfacción del cliente. Además, entienden correctamente los conceptos de incentivos y responsabilidad.</p>	<p>Hay cuatro «trampas» que hacen que mil millones de personas no tengan acceso a la prosperidad global: la trampa de los conflictos, la trampa de los recursos naturales (por exceso y no por defecto), la trampa de estar rodeado de malos vecinos y la trampa del mal Gobierno.</p> <p>Collier analiza cuatro instrumentos que intentan hacer frente a estos problemas:</p> <p>Ayuda Seguridad (o sea, la intervención militar) Leyes y estatutos internacionales Políticas comerciales.</p>

DE LA POBREZA AL PODER

El optimista:

Jeffrey Sachs

(El fin de la pobreza)

El pesimista:

William Easterly

(The White Man's Burden)

Paul Collier

(The Bottom Billion)

Argumento básico: soluciones

Una inyección de ayuda de grandes dimensiones (aunque asequible) de los países ricos.

Centrarse en los servicios básicos (agricultura, educación, sanidad, agua y saneamiento, comunicaciones y transporte) para romper el círculo vicioso de la pobreza.

De este modo, las personas pobres podrán ahorrar, invertir y prosperar por sí solos.

El trabajo de Sachs ha llevado a la creación del «Millennium Villages Project», un programa que intenta poner en práctica todas estas ideas a través de proyectos de desarrollo rural integrado en varios pueblos de África.

No hay ninguna «gran idea», sino una serie de principios:

Hacer que los agentes implicados en la ayuda tengan que rendir cuentas individualmente.

Dejar que estos agentes investiguen y descubran qué funciona.

Evaluar en base a las opiniones e ideas que den los beneficiarios y a pruebas científicas.

Premiar los éxitos y penalizar los fracasos.

Centrarse en los entornos más difíciles.

Aceptar más riesgo y un nivel más alto de fracaso.

Ser flexible y aprovechar las oportunidades de reforma desde el primer momento.

El optimista:
Jeffrey Sachs
(El fin de la pobreza)

El pesimista:
William Easterly
(The White Man's Burden)

Paul Collier
(The Bottom Billion)

Puntos fuertes

Una interesante obra de defensa de la ayuda que hace frente al pesimismo, para nada justificado, que a menudo envuelve el debate de la ayuda.

El propio Sachs es un extraordinario embajador de este punto de vista: ferviente, inspirador, hiperactivo e incansable. Defiende la reparación de la maquinaria de la ayuda:

El desarrollo de estrategias nacionales para luchar contra la pobreza por parte de los Gobiernos receptores, en las que se identifiquen las inversiones y necesidades financieras para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Coordinación entre los donantes para satisfacer estas necesidades financieras.

Subvenciones y no préstamos.

Ayuda predecible y a largo plazo.

Descentralización de las decisiones relacionadas con la inversión.

Énfasis en las intervenciones y tecnologías básicas que han funcionado bien en gran variedad de contextos.

Ataque frontal a algunos de los argumentos contrarios a la ayuda (corrupción, fracasos del pasado, Gobiernos autoritarios y cultura).

Desconfía del punto de vista «depende de nosotros», que ve en la ayuda un mecanismo con el que los países ricos pueden, ellos solos, erradicar la pobreza en los países del sur.

Destaca la necesidad de que los donantes se responsabilicen de sus acciones ante los beneficiarios de las ayudas. Identifica la importancia de los sistemas de incentivos a la hora de determinar el comportamiento de la ayuda y de los funcionarios de los Gobiernos receptores.

Desestima por completo la idea del ajuste estructural, la terapia de choque y la condicionalidad (Easterly trabajó en el Banco Mundial). Este punto de vista en concreto, en contraste con el mensaje global (y el título) del libro, se centra en pedir una «ayuda mejor» (y no la desaparición de la ayuda), y presenta algunas buenas ideas para conseguirlo.

Valora especialmente la creatividad indígena, que puede activar el crecimiento de los países en desarrollo. Un buen complemento a la obra de Sachs, ya que aboga por el uso de servicios y tecnologías más allá de los elementos básicos.

En el tema de la ayuda, su punto de vista se encuentra entre Sachs y Easterly, aunque se acerca más al segundo por su escepticismo.

Interesante análisis de cuándo hay o no hay que dar ayuda, y sobre si hacerlo en forma de asistencia técnica o de ayuda económica.

Da importancia a los vínculos entre el conflicto y el desarrollo, incluyendo el estudio de las razones de la intervención militar en casos como el de Sierra Leona, y apunta que hay que ser mucho más creativo a la hora de aprovechar los momentos de reconstrucción posteriores a un conflicto para ayudar a los países afectados a erradicar la pobreza.

También resulta muy convincente su explicación de los problemas especiales (y soluciones limitadas) de los países africanos sin litoral.

DE LA POBREZA AL PODER

El optimista:

Jeffrey Sachs

(El fin de la pobreza)

El pesimista:

William Easterly

(The White Man's Burden)

Paul Collier

(The Bottom Billion)

Puntos débiles

Se necesitan grandes cantidades de ayuda... y puede que, aun así, resulte insuficiente. Sachs da por supuesto que romper el círculo vicioso de la pobreza ya propiciará el crecimiento económico por sí solo. Las intervenciones que propone se limitan a la agricultura, los servicios sociales básicos y las infraestructuras rurales básicas.

Minimiza la importancia de la política y el poder en el desarrollo.

Teoría poco sólida en lo referente a las instituciones: se necesitan instituciones (especialmente instituciones públicas) fuertes para traducir las estrategias nacionales en inversiones eficaces sobre el terreno.

Teoría poco sólida en lo referente a la ciudadanía: es necesario contar con una ciudadanía activa para definir las prioridades de las inversiones descentralizadas destinadas a los más pobres y para que las instituciones locales y nacionales rindan cuentas ante la población.

El impulso que pide Sachs se parece a los programas de desarrollo rural integrado de la década de los 70, que fracasaron a causa de la falta de apoyo gubernamental, la manipulación por parte de las elites locales y los bajos índices de participación (aunque Sachs sí aboga por corregir este aspecto, destacando la importancia de la participación de los beneficiarios en el diseño de los proyectos)

Desautoriza el apoyo a la necesidad de aumentar notablemente los presupuestos para asistencia, clave para proporcionar servicios sociales básicos y cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Minimiza la importancia de la política y el poder en el desarrollo.

Ignora el papel del Estado a la hora de crear condiciones de mercado en las que los buscadores puedan prosperar.

Las soluciones de mercado no serán útiles para las personas cuyo nivel de riqueza e ingresos sea demasiado bajo para entrar dentro de la «demanda de mercado».

Ignora el papel clave de la planificación éxitos de desarrollo como los de China, Vietnam, Corea del Sur y Botsuana.

No da oportunidad a los donantes de poner en práctica lo que han aprendido de errores pasados y planear la ayuda aceptando más responsabilidad y dando más control a los beneficiarios.

Sus críticas son más potentes que sus propuestas.

En general, el diagnóstico es mucho más convincente que las conclusiones (a excepción de la reconstrucción tras un conflicto).

Puntos débiles en los temas de la desigualdad, sostenibilidad, cambio climático y derechos de las personas.

Ignora en gran medida las ciencias políticas, la historia y otras disciplinas, en favor de una confianza exclusiva en la magia matemática de la «economía» para crear relaciones de causa-efecto entre variables como la ayuda y el conflicto. La validez de este tipo de análisis econométricos genera polémica.

El elenco de personajes de la obra se compone casi exclusivamente de economistas benévolo y ministros de finanzas heroicos, que tienen que hacer frente a Gobiernos y funcionarios incompetentes o corruptos que intentan coartarles. No se reconoce el papel de los partidos políticos, los sindicatos o la ciudadanía activa.

Un liberalizador ortodoxo del comercio y la inversión al que no le interesan demasiado las preocupaciones de las ONG por los efectos negativos de una liberalización prematura.

Fuentes: Sachs, J. (2005). *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*, Debate; www.millenniumvillages.org; Easterly, W. (2006). *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin; Collier, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press.

LA CALIDAD DE LA AYUDA

La buena ayuda puede transformar las vidas de muchas personas, pero la mala entorpece el desarrollo. Los donantes de ayuda siempre están motivados por una mezcla entre altruismo, orgullo desmedido e interés propio. Tristemente, cuando hay que determinar las prioridades y los métodos a la hora de emplear esta ayuda, las decisiones de los profesionales expertos en programas de ayuda —personas entregadas a esta causa y con notables conocimientos al respecto— quedan anuladas por los mandatos de las políticas nacionales o los cálculos geopolíticos. Un análisis de la solicitud de fondos del presidente Bush para el año fiscal 2008 demostró que los principales beneficiarios de la ayuda estadounidense eran Israel y Egipto, que absorben uno de cada cuatro dólares de ayuda de EE UU, y concluía que «la mejor parte de la ayuda externa de EE UU sigue destinándose a solo diez países, la mayoría de los cuales son aliados geopolíticos suyos en la “guerra global contra el terror” o en la lucha contra el tráfico de drogas».¹³⁵ Asimismo, una elevada proporción de la ayuda mundial está ligada a la compra de bienes o servicios en el país donante, lo que hace que muchos programas de ayuda se designen en función de intereses comerciales y no de las necesidades de los países receptores. La ayuda también puede ser víctima de la falta de visión de futuro de los políticos y sus públicos, que prefieren proyectos que puedan dar resultados en un año o dos a los que suponen una contribución más a largo plazo.

El reparto de la ayuda también se ve distorsionado a menudo por intereses geopolíticos. Un estudio reciente demuestra que, cuando un país en desarrollo se convierte en miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la ayuda de EE UU aumenta un 60 por ciento de media.¹³⁶ En el caso de Europa, los lazos culturales (por ejemplo, compartir un idioma) y el sentimiento de culpabilidad postcolonial son también factores importantes, lo que se traduce en una cantidad desproporcionada de ayuda destinada a antiguas colonias. Otros problemas son la complejidad de los procedimientos, los cambios políticos que los países donantes exigen como requisito para ofrecer ayuda, el derroche causado por la ayuda condicionada y la dependencia excesiva de la asistencia técnica, y los esfuerzos no coordinados y superpuestos que debilitan las estruc-

turas de los Estados. Todos estos factores reducen la efectividad de la ayuda y pueden entorpecer los intentos de construir ciudadanías activas y Estados eficaces.

El reparto de la ayuda es también algo extraordinariamente complejo y engorroso. Los países en desarrollo, que cuentan con un número limitado de funcionarios capacitados, deben lidiar con la proliferación de «mecanismos de financiación» internacionales, como los 90 fondos de salud diferentes que hay para hacer frente a problemas o enfermedades específicos. En Uganda hay más de 40 donantes repartiendo ayuda dentro del país. Las cifras hechas públicas por el Gobierno ugandés muestran que, solamente para la ayuda inyectada al presupuesto estatal, tuvo que lidiar con 684 instrumentos de ayuda diferentes y otros acuerdos relacionados entre 2003-2004 y 2006-2007. San Vicente (con una población de solo 117.000 habitantes) tuvo que supervisar 191 indicadores diferentes relacionados con el VIH/sida.¹³⁷

En el año 2006, algunos funcionarios de Malí pasaron más de 100 días –o sea, uno de cada tres días laborables– administrando las misiones (una expresión muy indicativa) de sólo dos de los donantes de ayuda al país, el Banco Mundial y el FMI. Un alto funcionario del Ministerio de Finanzas de Malí apuntó que «normalmente vienen entre tres y cuatro veces al año, se quedan durante más de una semana y visitan hasta diez ministerios cada vez que están aquí. Tenemos las manos completamente atadas».¹³⁸ Un estudio realizado por la OCDE y el Banco Mundial en 14 países mostró que hay una media de 200 misiones de donantes al año, y que tres cuartas partes de las mismas son de un puñado de donantes (los «viajeros crónicos»). Camboya y Vietnam recibieron 400 misiones; Nicaragua, 289; Bolivia, 270; y Bangladesh, 250.¹³⁹

Gran parte de la ayuda se materializa a corto plazo (entre uno y tres años)¹⁴⁰ y su volumen tiene tendencia a fluctuar, lo que limita la capacidad de los responsables de los países en desarrollo para programar y ejecutar planes e inversiones a largo plazo. Un estudio reciente elaborado por el FMI, por ejemplo, reveló que los flujos de ayuda son incluso más volátiles que los ingresos por conceptos fiscales, y que, a mayor dependencia de la ayuda del país, mayor es la fluctuación. Sin embargo, lo más preocupante es que el estudio demostró que la vo-

latitud de la ayuda ha aumentado en los últimos años.¹⁴¹ Incapaces de contar con una fuente de ingresos constante, los Gobiernos de los países en desarrollo dudan a la hora de invertir en gastos recurrentes, como los salarios de los trabajadores del sector público, que son un elemento clave para proporcionar servicios básicos como la sanidad, la educación, la protección social, el agua y el saneamiento.

Por otro lado, los donantes siguen forzando a los países en desarrollo a devolver una parte considerable del dinero de las ayudas obligándoles a comprar bienes y servicios caros e inadecuados del país donante. La OCDE calcula que esta «ayuda condicionada» eleva los costes entre un 15 y un 30 por ciento.¹⁴² En el año 2001, los miembros de la OCDE acordaron eliminar las condiciones de toda su ayuda bilateral a los países menos adelantados, a excepción de la ayuda alimentaria y la asistencia técnica. Sin embargo, ya en el año 2006, solamente el Reino Unido, Suecia, Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos cumplían con este acuerdo, mientras que el resto de donantes estaban aún muy lejos de hacerlo. Estados Unidos era el principal culpable, ya que el 70 por ciento de su ayuda bilateral a países menos adelantados seguía siendo condicionada.¹⁴³

La creciente profesionalización del campo de la ayuda durante los últimos 30 años se ha traducido en mayores niveles de supervisión, evaluación, reflexión y planificación. Sin embargo, este mismo proceso también ha modificado los presupuestos, que ahora incluyen partidas cada vez mayores para la asistencia técnica. Los consultores que proponen, supervisan y evalúan los programas de ayuda se embolsan 20 centavos de cada dólar destinado a la ayuda.¹⁴⁴ Un estudio de la asistencia técnica en Mozambique detectó que los países ricos gastaban 350 millones de dólares al año en 3.500 expertos técnicos, mientras que los salarios combinados de los 100.000 trabajadores del sector público de Mozambique sólo ascendían a 74 millones de dólares.¹⁴⁵ Aunque la asistencia técnica puede resultar útil –por ejemplo, permite que los Gobiernos aprendan de las experiencias de otros–, los donantes deberían permitir que los propios países en desarrollo controlasen los fondos de asistencia técnica, de modo que puedan decidir si prefieren contratar asesores extranjeros o formados en el país para que se ocupen de realizar las tareas que mejor se adapten a sus necesidades y prioridades particulares.

Aunque las intenciones sean buenas, las largas listas de «condiciones» que imponen los donantes perjudican la tarea esencial de crear instituciones y políticas fomentadas en las estructuras sociales y económicas de cada región o país, que es precisamente la ruta que siguieron todas las economías exitosas actuales. No hay duda de que los contribuyentes de los países ricos —así como los ciudadanos de los pobres— tienen derecho a que la ayuda se utilice para fomentar el desarrollo y a que se explique claramente su destino. No obstante, muchos donantes limitan la calidad de la ayuda imponiendo ciertas reformas en materia de política económica. La «condicionalidad» a menudo obliga a los países pobres a implementar políticas basadas en el dogma y la ideología, y no en las evidencias. Por ejemplo, la privatización y la liberalización, tal como se comenta en el capítulo 3, presentan un historial bastante deficiente en aspectos como fomentar el crecimiento o reducir la desigualdad.

El orgullo de los donantes también puede erosionar las instituciones. Un informe interno acerca del intento de Ghana de adoptar nuevas políticas tras la elección, en el año 2000, de un nuevo presidente cargado de energía, demuestra el impacto corrosivo de la dependencia de la ayuda en las instituciones. Los empleados del donante de ayuda se mostraron ideológicamente hostiles a las propuestas del nuevo presidente para fomentar la industria, y desconfiaban de las habilidades de los funcionarios gubernamentales para diseñar tal programa. Insistieron en que el Gobierno emplease «asistencia técnica» para diseñar su política industrial insignia y, desesperado por conseguir recursos, el ejecutivo ghanés lo aceptó. En muy poco tiempo, en el Ministerio de Desarrollo del Sector Privado había más asesores extranjeros que funcionarios. Con sus antecedentes políticos anclados en la industria de la ayuda internacional, los asesores se mostraban escépticos ante muchas de las ideas del Gobierno. En este caso, la ayuda, en vez de apoyar un intento genuino de construir un Estado eficaz, enredó al Gobierno en una disputa constante con los donantes que hizo perder toda la energía de los planes de desarrollo.¹⁴⁶

Un enfoque más innovador adoptado por ciertos Gobiernos donantes y receptores para corregir el problema de la calidad de la ayuda es el que representa la iniciativa Educación Para Todos (EFA, por sus siglas en inglés), que desde el año 2000 ha ayudado a formar más

de 20 millones de niños que nunca hubiesen tenido la posibilidad de asistir a una escuela. Según el acuerdo de la EFA, los Gobiernos de los países pobres se comprometen a diseñar planes realistas y a largo plazo para el sector de la educación y a aumentar su propia inversión en educación primaria. A su vez, los donantes se comprometen a cooperar, de modo que, tal como apuntó el Comité de Desarrollo del Banco Mundial, «ningún país con un compromiso serio hacia la educación universal verá desbaratados sus planes por la falta de recursos». Unos 30 países en desarrollo han conseguido que les aprobasen y financiasen sus planes e, incitados por varias campañas ciudadanas, los Gobiernos de 70 países destinan un porcentaje más elevado del gasto público en educación.¹⁴⁷

Los donantes tradicionales, agrupados en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, también han reconocido la necesidad de mejorar la calidad de la ayuda. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005 sentó una serie de principios que deberían implementar tanto los donantes como los receptores a lo largo de los cinco años siguientes.¹⁴⁸ Los países en desarrollo aceptaron dar prioridad a la lucha contra la pobreza, objetivo por el cual crearían planes nacionales con la participación de los ciudadanos y legislaturas nacionales. También acordaron crear sistemas más transparentes de gestión de las finanzas públicas, que permitan rendir cuentas y garantizar que los recursos vayan donde tienen que ir.

Los países ricos, a su vez, acordaron no sólo ofrecer más ayuda sino también alinear su ayuda en torno a las prioridades y sistemas del país en desarrollo en cuestión, en reconocimiento del hecho que la propiedad del país receptor del proceso de desarrollo es un prerrequisito esencial para el éxito del desarrollo. También se acordó reducir la elevada carga administrativa, algo que se debería conseguir trabajando de manera más coordinada (por ejemplo, organizando visitas e informes conjuntos).

Aunque los principios de París son generalmente positivos, se centran más en la eficiencia que en la eficacia, y las organizaciones de la sociedad civil han apuntado que no parecen ir demasiado ligados a valores como la justicia, los derechos humanos, la igualdad de género, la democracia o incluso la reducción de la pobreza. Y todavía

hay más: la Declaración de París cubre una proporción menguante del pastel de la ayuda global, dado que no es válida para los nuevos donantes ni para las fundaciones privadas.

Al igual que los beneficios inesperados derivados del petróleo, las grandes entradas de ayuda suponen un riesgo para el contrato social entre Estado y ciudadanía. A menudo, los Gobiernos dependientes de la ayuda extranjera responden más a los intereses y deseos de los donantes que a los de sus propios ciudadanos. Un estudio realizado en varios países detectó una «firme relación estadística entre altos niveles de ayuda y deterioro del Gobierno en África», afirmando que «las elites políticas tienen pocos incentivos para cambiar una situación en la que las grandes cantidades de ayuda proporcionan unos recursos excepcionales para obtener favores políticos y muchos otros beneficios extra».¹⁴⁹

Este escollo puede evitarse en parte si los donantes también financian organismos de control parlamentarios y de la sociedad civil que garanticen la responsabilidad del Gobierno. Aunque es posible que el volumen de ayuda destinado a estos mecanismos de control parezca pequeño en relación con el destinado directamente al Estado, puede ayudar a que los Estados sean responsables de sus actos y puede resultar crucial para el factor del ciudadano activo de la ecuación del desarrollo. A más largo plazo, utilizar la ayuda para financiar programas educativos y de alfabetización de adultos puede reforzar los movimientos ciudadanos y difundir nociones de derechos que pueden compensar este daño potencial para el contrato social.

Algunos economistas, junto con el FMI, afirman que las entradas de grandes cantidades de ayuda causan problemas económicos en los países receptores, como el aumento de la inflación y la apreciación de la moneda, además de tener repercusiones que reducen la competitividad económica: se trata del síndrome de la «enfermedad holandesa».¹⁵⁰ El miedo a este síndrome, sin embargo, parece ser mucho más grande que el riesgo real. Una encuesta reciente sobre la ayuda recibida en siete países encontró pocas pruebas de que los grandes aumentos del volumen de ayuda causasen la temida enfermedad holandesa, en parte porque los Gobiernos de los países en desarrollo ya están acostumbrados a hacer frente a la multiplicidad de efectos derivados de la volatilidad e imprevisibilidad de la ayuda.¹⁵¹

Una forma de minimizar los peligros de la dependencia de la ayuda podría ser imponer límites temporales a la ayuda, como hicieron los Estados Unidos con los países europeos que se beneficiaron del Plan Marshall y con su ayuda a Corea del Sur y Taiwán en los años 60. De manera análoga a la protección temporal de las industrias nacientes, la ayuda con límite de tiempo proporcionaría recursos e incentivos para crear fuentes de ingresos alternativas, ya sea mediante la recaudación de impuestos o la diversificación de la economía, para cuando llegase la fecha límite... y la ayuda puede resultar también muy útil a este fin. En la práctica, adoptar este enfoque plantearía dificultades políticas, pero es evidente que tanto donantes como receptores deben disponer de algún tipo de estrategia de salida.

Tal como dijo el presidente de Uganda, Yoweri Museveni, en una conferencia celebrada en Washington DC en el año 2005: «He convertido la recaudación de impuestos en una institución de primera línea, dado que es la que nos puede emancipar de pedir caridad, de molestar a nuestros amigos [...] Si podemos recaudar aproximadamente el 22 por ciento del PIB [el doble del valor actual] no tendremos necesidad de molestar a nadie pidiendo ayuda [...] En vez de venir aquí a molestarles y a pedirles que me den eso y aquello, vendré aquí a saludarles y a comerciar con ustedes».¹⁵²

La mejor ayuda es la que refuerza las estructuras estatales receptoras. En Botsuana, que durante muchas décadas ha sido la mayor historia de éxito económico del continente africano, el Gobierno asumió el control de la ayuda inmediatamente después de conseguir la independencia y se aseguró de integrarla en el presupuesto y la planificación del Estado. Aunque dependía mucho de la ayuda (incluso en 1973, cuando su despegue económico ya estaba bastante avanzado, la ayuda financiaba el 45 por ciento del gasto público), Botsuana rechazó las propuestas de donantes que no se adaptasen a sus prioridades e insistió en adaptar las ayudas a la forma de hacer las cosas del Gobierno.¹⁵³

En comparación, cuando los donantes financian gran cantidad de pequeños proyectos o crean sistemas paralelos con ONG u otros proveedores de servicios, es más posible que debiliten el Estado en vez de reforzarlo: personal cualificado abandona su cargo de funcionario para acceder a trabajos mejor remunerados en el campo de

la ayuda, y los planificadores del Gobierno tienen dificultades para implementar planes de desarrollo nacional coherentes y que reúnan a actores diferentes y a menudo en competencia entre ellos.

Parte de la respuesta a este problema de optimización de la ayuda reside en proporcionar financiación básica a los Gobiernos, algo que se conoce como asistencia presupuestaria general (GBS, por sus siglas en inglés), o en financiar un sector concreto, como la agricultura o la sanidad, práctica conocida como enfoque de alcance sectorial (SWAP, por sus siglas en inglés). En el año 2004, solo 2.000 de los 79.000 millones de dólares de ayuda global fueron en forma de GBS, aunque la cantidad de ayudas de este tipo ya subía con rapidez.¹⁵⁴ En vez de insistir en emplear la ayuda en proyectos «marcados», que los ministros de desarrollo de los países donantes utilizan para hacerse la foto, la GBS o los SWAP permiten que los Gobiernos empleen el dinero en gastos estratégicos ordinarios, como los salarios de profesores y trabajadores de la sanidad.

Una evaluación rigurosa del impacto de la GBS en siete países detectó que había impulsado la financiación de servicios públicos básicos, como la sanidad y la educación, y que, a su vez, había reducido los costes derivados de la celebración de reuniones, las visitas de donantes y la elaboración de informes.¹⁵⁵ Y lo que es todavía más importante: la GBS puede reforzar la capacidad institucional de los Gobiernos para reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, este método tiene ciertas implicaciones y exigencias para los donantes, que tienen que contraer compromisos creíbles y a largo plazo. La financiación de proyectos puede activarse y desactivarse, y el impacto en la estabilidad global es solamente limitado. Con la GBS no ocurre lo mismo: dado que, si se retira la ayuda para pagar salarios y otros gastos recurrentes, los Gobiernos deberán encontrar el dinero ellos solos, con lo que corren el riesgo de acumular déficits excesivos.¹⁵⁶

La cancelación de la deuda mediante la iniciativa de países pobres altamente endeudados (PPME) del Banco Mundial es, en la práctica, un experimento de grandes dimensiones en materia de apoyo presupuestario, bajo el cual los Gobiernos deben redistribuir el dinero que ya no deben pagar en concepto de servicio de la deuda en planes para la reducción de la pobreza. El gasto social ha aumentado significativamente en los PPME y, dado que los ahorros se perpetuarán

durante muchos años, el alivio de la deuda se ha utilizado para financiar gastos recurrentes, como en Burkina Faso, donde el Gobierno ha contratado a miles de nuevos profesores.

ESTADOS FRÁGILES O CORRUMPTOS

Las preocupaciones que rodean la calidad de la ayuda pueden parecer utópicas si tenemos en cuenta que muchos de los Estados más pobres del mundo son frágiles o parecen empeñados en saquear a sus propias poblaciones. Para los donantes de ayuda, los Estados corruptos y frágiles constituyen un dolor de cabeza de difícil cura (aunque nada tiene que ver con la migraña a la que deben hacer frente sus ciudadanos). Estos Estados acostumbran a estar entre los más necesitados de ayuda, aunque los mecanismos para distribuirla sobre el terreno suelen ser débiles y propensos a la desviación de los recursos. Desafortunadamente, la reacción visceral de muchos políticos de denegar ayudas a estos regímenes a menudo agrava el problema.

Por ejemplo, en los últimos años del mandato de tres décadas de duración de Daniel Arap Moi en Kenia, los donantes cerraron el grifo de la ayuda a causa de la omnipresente corrupción. En 2003 se eligió un nuevo Gobierno que prometió luchar contra la corrupción y crear un sistema de enseñanza primaria universal y gratuita, y, como era de esperar, la ayuda internacional se restituyó. Muy pronto, 1,6 millones de niños vieron el interior de un aula por primera vez en sus vidas. El Gobierno cubría la mayor parte del coste de escolarización, con un apoyo sustancial de la ayuda extranjera. No obstante, no consiguió seguir con sus prometedores primeros pasos en la lucha contra la corrupción, e incluso restituyó en su cargo a dos ministros corruptos, uno de ellos como ministro de Educación. En vista de una situación como esta, ¿deberían los donantes cerrar el grifo de la ayuda, aunque esto signifique volver a excluir a los niños de la educación que merecen?

Denegar o retirar la concesión de ayudas ha demostrado ser un instrumento ineficaz para hacer frente a la corrupción. Al igual que los intentos de forzar cambios poniendo condiciones a la concesión de créditos u ofreciendo soluciones técnicas (reformas legales, formación, etc.), eliminar la ayuda a menudo supone ignorar las raíces

políticas del problema, lo que garantiza que la corrupción persistirá mientras haya alguien que la considere útil y rentable.

El fenómeno de la corrupción, que analizamos con mayor profundidad en el segundo capítulo, es tanto un síntoma como una causa de la pobreza, y su preponderancia a menudo disminuye a medida que el país se desarrolla. A pesar de la retórica proveniente en los últimos tiempos del Banco Mundial, la corrupción no inclinará la balanza en la lucha a largo plazo por construir instituciones de Gobierno eficaces. La ayuda puede tener un papel importante en reducir la «corrupción por necesidad», subiendo los irrisorios salarios del sector público que obligan a profesores, trabajadores de la sanidad y funcionarios a exigir dinero a las personas pobres por servicios que deberían ser gratuitos. Los Gobiernos donantes pueden hacer mucho para contrarrestar la «corrupción por avaricia», sancionando a las empresas que ofrezcan sobornos y cerrando paraísos fiscales donde ocultar con toda tranquilidad los beneficios obtenidos por medios ilegales.

En el caso de los Estados frágiles, en los que el Gobierno abusa o desatiende a sus ciudadanos y la corrupción está extendida, Simon Maxwell, del Overseas Development Institute, un grupo de expertos con sede en Londres, identifica seis posibles enfoques para los donantes:¹⁵⁷

- Entablar conversaciones, ya sean bilaterales o multilaterales (por ejemplo, a través de la Unión Africana).
- Ignorar totalmente al Gobierno corrupto (por ejemplo, creando campos de refugiados o financiando la sociedad civil).
- Recompensar a los Gobiernos que demuestren avances en materia de reducción de la pobreza o en el cumplimiento de las condiciones acordadas entre donantes y receptores.
- Invertir en calidad de Estado para formar funcionarios o policías.
- Invertir en la calidad de las instituciones no estatales, financiando organizaciones de defensa de los derechos humanos o medios de comunicación.
- Tomar las riendas del Gobierno, ya sea mediante una fuerza de paz o una invasión en toda regla.

Aún hay otra opción: darle la espalda. El Desafío del Milenio de EEUU, por ejemplo, ejerce la «selectividad», en función de la cual la ayuda se destina a los Estados que pueden demostrar un Gobierno efectivo y democrático, o que muestren avances en la reducción de la pobreza. Aunque imponer condiciones a los Gobiernos de los países pobres a cambio de ayuda ha fracasado, la selectividad premiaría los logros y no las promesas. Dar la espalda a estas situaciones puede dejar a los pobres en la estacada y obligar a realizar intervenciones más costosas más adelante. El modelo de la asignación selectiva de la ayuda es el país «pobre pero virtuoso», en el que la pobreza generalizada se combina con un Gobierno legítimo y con buenas intenciones. Desafortunadamente, existen pocos países así. A pesar de su atractivo superficial, la selectividad raramente será de utilidad para las comunidades más pobres.

La selectividad pone de relieve una paradoja: la ayuda acostumbra a funcionar mejor en los países que menos la necesitan. No existe ninguna respuesta fácil para explicar este dilema, pero sí que hay que tener en cuenta algunos principios generales. Primero, la ayuda no debe socavar la autoridad del Estado: por ejemplo, la creación y mantenimiento a largo plazo de sistemas paralelos para ofrecer ciertos servicios puede hacer que un sistema estatal ya de por sí debilitado pierda personal cualificado. Por el contrario, el objetivo debe ser la construcción de un Estado eficaz y responsable de sus actos. Segundo, la humildad es importante. Los donantes solos no pueden «solucionar» el problema de construir una nación: sólo pueden apoyar (o socavar) los esfuerzos de la población local. La construcción de una nación es un ejercicio a largo plazo, poco adecuado para los breves periodos de concentración y visión a corto plazo de los políticos de los países ricos. Finalmente, si dar la espalda a estos países agudiza el sufrimiento humano, los donantes de ayuda sólo deberían hacerlo si están seguros de que las ventajas a largo plazo de esta postura superan los costes inmediatos.

ONGI Y LA CALIDAD DE LA AYUDA

Las ONGI están relativamente libres de la influencia de la política interna que distorsiona la ayuda de los Gobiernos, y el espíritu del altruismo es parte de su código genético. No obstante, el altruismo

a veces puede enmascarar el orgullo, y no siempre es suficiente para dejar de lado el interés propio. Con su aumento en tamaño e importancia, las ONGI a veces pueden exagerar su propia importancia o engañarse a sí mismas y creer que solo ellas conocen las respuestas a los enigmas del desarrollo.

La autonomía de las ONGI se ve restringida por la elevada dependencia de algunas de ellas de la financiación de los Gobiernos occidentales, especialmente como agentes implementadores de los programas de ayuda oficial y de emergencia.¹⁵⁸ Esta dependencia seguirá aumentando si los Gobiernos cumplen sus promesas de 2005 de subir las cantidades de ayuda: las ONGI se verán aún más enredadas en los objetivos de política exterior de los países ricos.

Además, a medida que crecían en tamaño e influencia, las prácticas y el pensamiento de las ONGI también ha ido evolucionando. El espíritu caritativo que predominaba en las décadas de 1950 y 1960 fue sustituido por mantras de autoayuda en los años 70 y 80, reflejados en el eslogan «Dale un pez a un hombre y tendrá comida para un día. Enséñale a pescar y tendrá comida para toda la vida». Desde mediados de la década de 1990, un enfoque más basado en los derechos ha ido ganando terreno entre las ONGI y algunos organismos de ayuda gubernamentales. El cambio hacia este enfoque ha puesto en primer plano los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. También están ganando peso la preocupación por el medio ambiente (¿y si la contaminación mata todos los peces?) y la sostenibilidad (¿y si el hombre captura todos los peces?).¹⁵⁹

El campo de influencia de las ONGI también se ha ampliado más allá de la ayuda humanitaria y al desarrollo a nivel comunitario. En reconocimiento del impacto de los procesos sociales y políticos más amplios en su trabajo, a partir de finales de la década de los 70, las ONGI hicieron suya la tarea de construir una estructura solidaria en lucha con la opresión en el sur de África y América Central. La crisis de la deuda de los países en desarrollo y los programas de ajuste estructural del FMI de los años 80 y 90 hicieron que las ONGI destinasen cada vez más recursos a la educación de la ciudadanía y a realizar campañas publicitarias y de presión, con el objetivo final de influir en el comportamiento de Gobiernos, empresas y otras instituciones que afectan a las vidas de los más pobres.

Actualmente, las ONGI son mucho más que suministradores de fondos (como ya hemos dicho anteriormente, sus presupuestos son muy reducidos en comparación con el dinero que destinan a la ayuda los Gobiernos de los países ricos). Más bien actúan a modo de catalizadores, haciendo de intermediarios en las relaciones entre movimientos sociales, Gobiernos y el sector privado, generando consciencia pública –directamente o a través de los medios– y funcionando también como lobistas, presionando de manera coordinada a organizaciones internacionales como el Banco Mundial o la OMC. También las ONGI con sede en países pobres son cada vez más influyentes.

A partir de mediados de los 90, las ONG dedicadas al desarrollo más importantes empezaron a formalizar sus relaciones en federaciones y confederaciones, como Oxfam International. En este proceso, reconocieron que la combinación del hundimiento del comunismo, el camino hacia la globalización y la fuerza de los nuevos medios de comunicación hacían tanto posible y como necesaria una respuesta global al sufrimiento y la pobreza. Una vez dejados atrás los años en los que no eran más que grupos descoordinados de ONG nacionales que compartían un mismo nombre, las ONGI son organizaciones transnacionales que responden a escala global ante temas como la ayuda, el alivio de la deuda, los papeles de la ONU, el FMI y el Banco Mundial, el comercio de armas, el cambio climático y las normas del comercio internacional.

El crecimiento en apoyo experimentado por las ONGI ha ayudado a cuestionar las políticas liberalizadoras y desregularizadoras del Consenso de Washington, adoptadas por el Banco Mundial y los principales donantes de ayuda en la década de los 80. Sin embargo, las ONGI han demostrado ser más expertas en criticar las políticas y prácticas existentes que en articular un paradigma alternativo convincente y completo. Una razón para explicarlo puede ser que el fomento de la ciudadanía activa que propugnan las ONG, que indudablemente ha ayudado a llevar temas relacionados con los derechos y la participación a la agenda de los políticos, no se ha visto acompañado de una idea clara del papel del Estado en el desarrollo o de cómo crear (y no únicamente distribuir) riqueza.

Al crecer, las ONGI se han visto expuestas a críticas y estrictos análisis. Aunque algunas críticas están motivadas por diferencias

políticas, muchas de ellas se centran en temas que deben tratarse con urgencia, y han provocado un profundo (por no decir interminable) examen de conciencia.

Eficiencia: La misma crítica que hemos hecho anteriormente a la ayuda gubernamental se puede hacer a las ONGI. Su ayuda a veces padece retrasos, falta de fondos y de coordinación, o es inadecuada e impone condiciones excesivas en los colaboradores locales. Aunque esto se debe en parte a la creciente dependencia de las ONGI de la financiación oficial (que impone sus propias exigencias y retrasos), estos problemas son también consecuencia de la amplitud de los programas de desarrollo. Lo mejor que se puede hacer para remediarlos es aumentar la transparencia y crear mecanismos de control más eficaces.

Respeto por el papel del Estado: Algunas ONGI se encargan de servicios básicos, como la asistencia sanitaria y la educación, en algunos países en desarrollo, especialmente cuando el Estado es incapaz de prestarlos. No obstante, estos esfuerzos nunca podrán tener el alcance necesario, y pueden incluso suponer un obstáculo para la construcción de un Estado eficaz. Incluso en Bangladesh, que cuenta con la ayuda de algunas de las ONG más grandes e influyentes del mundo, los servicios totales prestados por ONG sólo alcanzan al 18 por ciento de la población.¹⁶⁰ A la larga, el objetivo debe ser reforzar los sistemas estatales para garantizar que las personas pobres tengan acceso a los servicios básicos.

Mentalidad a corto plazo y prestación de servicios: El culto a la «gestión basada en los resultados» impuesto por los donantes gubernamentales puede influir en las actividades de las ONGI y sus colaboradores sobre el terreno, conduciéndolas hacia la obtención de resultados medibles y a corto plazo y alejándolas de los intentos de fomentar el respeto por los derechos y el cambio duradero. Resulta más fácil saber cuántas clínicas o escuelas se han creado que saber hasta qué punto han cambiado las actitudes con respecto a los derechos de las mujeres. De manera parecida, las grandes cantidades de ayuda provenientes directamente de las arcas gubernamentales pueden convertir las ONG en meros «cazos en la cocina de la sopa global», en organizaciones centradas exclusivamente en prestar servicios.¹⁶¹ Asimismo, gran parte del dinero de estas ayu-

das se destina a emergencias y tareas de auxilio, lo que aún refuerza más esta inclinación hacia la prestación de servicios en vez del cambio social. Fuentes internas de algunas ONG han llegado a afirmar que «es necesario enterrar el paradigma de la ayuda para liberarnos y conseguir el impacto que decimos querer»,¹⁶² algo que raramente ocurrirá mientras sigan subiendo los presupuestos de la ayuda oficial.

Precaución y compromiso: Ya sea por el deseo consciente de tratar de ganarse el favor de los dirigentes, por una mayor conciencia de las limitaciones a las que deben hacer frente los responsables políticos occidentales, o por las influencias –más sutiles– derivadas del contacto regular con el Gobierno y el deseo de ser vistas como «interlocutores sensatos», las ONGI a menudo adoptan actitudes más conciliadoras hacia los Gobiernos que sus aliados y socios de las bases. La dependencia de los fondos estatales, o el miedo a que se les deniegue el permiso para operar, pueden conducir a las ONG a la autocensura y a una reducción del debate permitido. A veces, la influencia de los donantes es muy fuerte, como en el caso de los fondos del Gobierno estadounidense para la lucha contra el HIV/sida, que requieren que los programas fomenten la abstinencia sexual en vez del uso de preservativos.

Precisión: Presionadas para que las donaciones no dejen de llegar a su destino y, a la vez, para mantener lejanas redes de oficinas, empleados y, en algunos casos, almacenes llenos de suministros, las ONGI a menudo hacen saltar la alarma con demasiada rapidez, como ocurrió en el sur de África en el año 2004, cuando los suministros de alimentos escasearon y algunas organizaciones afirmaron que la hambruna era inminente. La misma presión que hace que las ONGI exageren ciertas crisis, combinada con su espíritu dinámico, también les puede hacer ser poco francas en lo referente a los límites de su capacidad para hacer frente a las repercusiones de las catástrofes, lo que puede generar expectativas poco realistas.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Detrás de la calidad, el segundo reto esencial para el sistema internacional de ayuda, incluidas las ONGI, es la responsabilidad, y ambos aspectos están íntimamente relacionados. Uno de los críticos más

mordaces de la ayuda, William Easterly, que se pasó al otro bando tras 16 años trabajando en el Banco Mundial, ridiculiza a los «planificadores» que se basan en un enfoque de arriba abajo, tratándolos de comisarios soviéticos modernos: desconectados de la realidad, ineptos e interesados. En contraste, habla de los «buscadores» con un enfoque de abajo arriba, abiertos a las nuevas ideas y oportunidades, hábiles e impulsados por los consumidores (en este caso, los pobres) y no por el dogma:

En material de ayuda extranjera, los planificadores hablan de buenas intenciones, pero no motivan a nadie a hacerlas realidad; los buscadores encuentran cosas que funcionan y se ven recompensados. Los planificadores levantan expectativas pero no se responsabilizan de cumplir con ellas; los buscadores son responsables de sus acciones. Los planificadores determinan qué suministrar; los buscadores detectan qué hace falta. Los planificadores aplican programas globales; los buscadores se adaptan a las condiciones de cada lugar. Los planificadores situados en los escalones más altos no saben qué pasa en los más bajos; los buscadores descubren cuál es la realidad en el escalón más bajo. Los planificadores nunca quieren saber si la planificación ofreció lo que necesitaba la gente; los buscadores investigan si el consumidor ha quedado satisfecho. ¿Se responsabilizará a Gordon Brown si la nueva remesa de ayuda no consigue medicamentos a 12 céntimos por dosis para los niños con malaria? En realidad, los dos elementos clave que hacen que las investigaciones funcionen, y cuya ausencia resulta fatídica en los planes, son el feedback y la responsabilidad.¹⁶³

Easterly tiene parte de razón: la ausencia de responsabilidad es la clave del problema. Para ser eficaz, la ayuda debe adaptarse a las culturas, política e instituciones locales, y debe esquivar la maldición de los programas diseñados en Washington, Bruselas o Londres. Muchos de los problemas apuntados por Easterly se derivan precisamente de este enfoque de arriba abajo de los planificadores. Pero el remedio que propone Easterly –una fe ingenua en los mercados– ignora las realidades de la impotencia y marginalización en las vidas de muchas mujeres y hombres pobres, así como la importancia vital de construir un Estado eficaz y responsable de sus actos.

Hay un elemento fundamental de desigualdad en la forma de funcionar de la ayuda internacional. Los receptores deben responsabilizarse antes los donantes, y tienen que elaborar centenares de informes y albergar decenas de «misiones de donantes» para demostrarlo. No obstante, raramente encontramos el concepto de responsabilidad en el sentido inverso. Algunos países pobres lo intentan –por ejemplo, Afganistán decidió, en el año 2002, definir unas líneas maestras para la implicación de los donantes en su reconstrucción–,¹⁶⁴ pero la mayoría no tienen ni suficiente peso específico ni la capacidad de imponer sanciones contra los donantes si el asesoramiento resulta incorrecto o si los proyectos causan problemas en vez de mejorar la situación. Es necesario crear una nueva arquitectura que haga responsables a los donantes ante los receptores.

Parte de la respuesta debería radicar en la implementación de buena fe de la Declaración de París, aunque dichos compromisos sean débiles en ciertos aspectos, no definen objetivos específicos en temas como la reducción de la ayuda condicionada, la consideración del alivio de la deuda como ayuda o la transición hacia un modelo de ayuda más a largo plazo. Los donantes de ayuda deberían aceptar que los Gobiernos de los países en desarrollo deben llevar las riendas, trabajar con la sociedad civil, el sector privado, los partidos políticos y el resto de actores del país para definir políticas que se adapten a las necesidades nacionales.

No obstante, si no se produce un cambio en la mentalidad de los donantes, la coordinación entre los donantes de ayuda propugnada en la Declaración de París podría aumentar su capacidad para hablar con los Gobiernos receptores con una sola voz, lo que debilitaría las estrategias «nacionales» que no fuesen del agrado de los donantes. Los donantes también deberían aplaudir y no combatir los Gobiernos asertivos, como los de Ghana, Botsuana o Afganistán, que insisten en recibir ayuda en función de sus necesidades y prioridades.

Por su parte, las ONGI critican regularmente a empresas y Gobiernos, tanto del norte como del sur, por su falta de interés por las personas que viven en la pobreza, pero muchas ONG son formalmente menos responsables ante sus seguidores que los Gobiernos ante sus electores o las empresas ante sus accionistas.

Las ONGI han respondido mejorando su transparencia (por ejemplo, publicando sus balances y políticas financieras), elaborando códigos de buenas prácticas en temas como la ayuda humanitaria, adoptando estructuras de afiliación e instituyendo medidas como la evaluación por homólogos y las consultas habituales con todo tipo de «partes interesadas», incluidas las organizaciones con las que colaboran en los países en desarrollo.¹⁶⁵ En la mayoría de países, las ONGI son responsables por ley ante el Gobierno anfitrión, lo que puede generar tensiones cuando los Estados no se sienten cómodos con las actividades de las ONG. Asimismo, también deben elaborar rigurosos informes para sus donantes oficiales. En el año 2006, once de las principales ONGI de los campos de los derechos humanos, el desarrollo, el medio ambiente y los consumidores elaboraron el Estatuto de Responsabilidad de las ONG con el objetivo de definir unas normas válidas para todos sus miembros y generar más confianza entre las partes interesadas.¹⁶⁶

Aunque los activistas de los países en desarrollo valoran el apoyo que sus organizaciones reciben de las ONGI, a menudo se quejan del dominio de estas grandes organizaciones, que utilizan sus recursos y conocimientos para acapararlo todo, imponer sus propias prioridades y atraer a empleados cualificados ofreciéndoles sueldos más altos. A la larga, esta dinámica podría socavar los esfuerzos por construir ciudadanías activas en los países en desarrollo, y resulta particularmente significativa en vista de la aparición de ONG cada vez más sofisticadas en los países pobres, que están poniendo en juicio los papeles tradicionales de sus homólogas del norte como intermediarias entre los donantes occidentales y las comunidades pobres y como «constructoras de capacidades» de las organizaciones de base.

En estos pulsos norte-sur, los Gobiernos de los países en desarrollo a menudo se encuentran en una posición más ventajosa de lo que creen, dado que los trabajadores de los donantes están muy presionados para repartir el dinero. Las «armas de los débiles», como la resistencia pasiva o acordar una cosa y hacer otra, muchas veces pueden reportar más beneficios que una lucha cara a cara. Tal como apuntó irónicamente un funcionario ruandés: «A los donantes hay que tratarlos como lo harías al ordeñar una vaca. Si eres amable,

conseguirás más leche de la que esperabas; si la tratas mal, dará una patada al cubo».¹⁶⁷

Dar poder a los beneficiarios de la ayuda sería una manera de convertirla en una especie de mercado competitivo en vez de un monopolio (en este sentido, y aunque sea con buenas intenciones, la Declaración de París hace que la ayuda sea todavía más monopolística). La creación de este mercado estaría en línea con la tendencia a la proliferación de las fuentes de ayuda: nuevos donantes, fondos verticales, filántropos, Gobiernos occidentales e instituciones regionales y multilaterales. No obstante, actualmente la ayuda es un mercado en el que los consumidores (los Gobiernos de los países en desarrollo) disfrutan de una oferta poco variada, precisamente porque no tienen poder.

Una posible solución sería asignar el presupuesto total de la ayuda global a los países beneficiarios, que podrían decidir con qué organismos de ayuda colaborar. El éxito de un sistema de vales dependería de la existencia de un nivel suficiente de competencia, de modo que el «consumidor» tenga influencia. El economista de Harvard Dani Rodrik propuso, medio en broma, dividir el brazo de asesoramiento político del Banco Mundial en organismos independientes y en competencia entre ellos, con sede en distintos países en desarrollo.¹⁶⁸ De este modo se verían obligados a ofrecer el asesoramiento que los países en desarrollo quieren de verdad y en función del que están dispuestos a invertir sus ingresos. En resumen, se trataría de invertir la relación actual «poniendo a los últimos en el primer lugar».¹⁶⁹

La ayuda también podría reinventarse en forma de pagos de transferencia, como los que hacen los Gobiernos centrales a los provinciales, que deberían invertirse según unas directrices acordadas pero de la manera que decidiese el Gobierno del país beneficiario (la GBS se acerca a esta idea). Cualquiera de estas opciones acercaría el sistema de ayuda al objetivo global de redistribuir la riqueza de las regiones, países y personas más ricas a las más pobres.

Y aunque no se produjesen estos seísmos ideológicos, el sistema de ayuda global podría gestionarse de manera mucho más transparente y responsable. A pesar de todos sus defectos, la OMC y la ONU son foros de reunión entre países ricos y pobres, en los que pueden

intentar gestionar sus relaciones comerciales y políticas. No existe ningún foro equivalente para la ayuda internacional. El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (CES) podría convertirse en uno; o incluso el club exclusivo de los países ricos, la OCDE, podría plantearse la inclusión de países pobres en su influyente Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) y aceptar nuevos donantes como China y la Fundación Gates, que actualmente actúan sin la mínima evaluación por homólogos que ofrece el CAD.

La voz de los países receptores de la ayuda podría reforzarse mediante la creación de un Defensor del Pueblo internacional, que investigase las quejas de abusos o promesas incumplidas. Los beneficiarios también podrían unirse y volver las tornas recogiendo y publicando regularmente sus propias valoraciones de la calidad de la ayuda prestada por los diversos donantes. No hay nada como quedar último en una clasificación para avergonzar y hacer reaccionar a políticos y funcionarios.

Otra opción sería que la ayuda cogiese prestada una idea de la industria del petróleo y presentase una «iniciativa para la transparencia de la ayuda», en la que tanto donantes como beneficiarios publicarían sus acuerdos de ayuda, de modo que las organizaciones de la sociedad civil, los parlamentos y el resto de agentes sociales y oficiales pudiesen hacer un seguimiento del destino final del dinero y exigir responsabilidades si no redunda en beneficio de personas y comunidades pobres.

HACER QUE LA AYUDA FUNCIONE

En este libro se argumenta que lo más probable es que la redistribución de la voz, el poder, los activos y las oportunidades que constituyen el desarrollo se produzca mediante una combinación de ciudadanía activa y Estados eficaces. La ayuda debe evaluar en función de su efectividad en mejorar la capacidad del Estado y la sociedad para hacer frente a la pobreza y la desigualdad.

A pesar de varios intentos para mejorar el sistema, la ayuda sigue viéndose obstaculizada por la política, la arrogancia y los intereses personales. En el futuro, es muy posible que una mayor proporción de los beneficiarios de la ayuda sean países con Estados débiles y

problemas políticos y económicos profundos. Simultáneamente, la proliferación de donantes complicará los ya de por sí lentos esfuerzos por armonizar las actividades de los donantes alrededor de la Declaración de París.

Gran parte de la fuerza del cambio tendrá que venir de fuera del íntimo mundo de la ayuda, partiendo de los avances que ya han conseguido los Gobiernos de varios países en desarrollo, estimulada por las exigencias de aumentar la efectividad y responsabilidad –lideradas por las organizaciones de la sociedad civil–, y con el apoyo de ONG de países ricos y pobres, y quizás también de los líderes del sector privado con mayor visión de futuro, que entiendan las razones tanto humanas como comerciales para querer la prosperidad de los países del sur.

En un mundo que evoluciona con semejante rapidez, ¿en qué sentido se pueden optimizar las contribuciones de las ONGI para crear Estados eficaces y ciudadanías responsables? En el año 2000, cuando parecía que los presupuestos de ayuda estaban en irreversible decadencia, y antes de que el 11-S transformase la política global, una serie de observadores de ONG se reunieron para hablar de las «ONG más allá de la ayuda».¹⁷⁰ Estos expertos sugirieron que las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo «adoptasen una posición, basada en el valor, entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. El papel de la ONG debe ser el de la negociación multisectorial, así como el de fomentar y exigir el cumplimiento del deber de ofrecer y preservar los derechos de las personas».

Si desciframos la jerga de estas frases, vemos que estos expertos apuntaron que las ONG deberían intentar ser:

- Defensores de los pobres y sus organizaciones, ayudándoles a hacerse con los conocimientos y la capacidad organizativa necesarios para exigir sus derechos y alimentar a sus familias.
- Negociadores y mediadores de confianza, ya sea mediando entre grupos rivales para evitar que las tensiones degeneren en conflictos, o juntando a pequeños productores agrícolas y responsables de supermercados en una misma habitación para discutir los aspectos prácticos de vender en un mercado global.

- Respetados organismos de control del comportamiento de los Gobiernos y empresas más poderosos, incluidas ellas mismas.
- Innovadores reconocidos en el interés del público, en campos como la salud, la educación, el agua y el saneamiento, vigilando siempre que sus pequeños esfuerzos sean adoptados por los Gobiernos u otros actores de importancia.

A escala global, estos observadores sugirieron que las ONGI deberían movilizar el público y exigir una acción internacional para hacer frente a los problemas que los Gobiernos nacionales son incapaces de resolver por sí solos, especialmente en los casos en que la maquinaria formal de las instituciones globales sea inadecuada. (El trabajo de Oxfam en los campos de la deuda, la ayuda, el comercio y –cada vez más– el cambio climático intenta tapar algunos de estos agujeros del Gobierno global.)

Casi una década después, esta postura parece profética, aunque quizá sea necesaria complementarla con un rol cada vez más importante en facilitar el intercambio de ideas entre países del sur y entre el sur y el norte: es necesario reconocer que muchos problemas –como la desigualdad, la exclusión social, el medio ambiente o la rendición de cuentas– son comunes en todos los países del mundo, independientemente de sus coordenadas geográficas. A pesar de que estas propuestas deben verse y aplicarse con humildad, queda claro que permitirían evitar que las ONGI se conviertan en simples proveedores de servicios sin fines de lucro. Por encima de todo, las ONGI deben mantener la vista fijada en las ventajas para el desarrollo que se derivan de apoyar (y nunca intentar sustituir) a los ciudadanos activos y los Estados eficaces.

La ayuda no es ninguna panacea para el desarrollo, y la ayuda sola no hará que la pobreza desaparezca del mapa. Puede ayudar (o también entorpecer) el proceso de construir Estados eficaces y ciudadanías activas en los países en desarrollo, pero no puede ser un sustituto del proceso de desarrollo nacional. Tal como apuntó un antiguo ministro de Finanzas de Eritrea durante la celebración de la histórica cumbre del G8 de Gleneagles de 2005:

En muchos sentidos, este ha sido un gran año para África, con el alivio de la ayuda, los conciertos para concienciar y la promesa

de los líderes del G8 de ofrecer más ayuda. Me congratulo de que el mundo haya prestado tanta atención a mi continente. Pero, al mismo tiempo, una voz dentro de mí quiere gritar: “¡Esperad! ¡No es así como vamos a desarrollar nuestras economías!” [...] Seguimos ignorando los pésimos resultados hasta el momento de los modelos de desarrollo impuestos desde el exterior. La única forma de avanzar es que África conduzca su propio autobús, y que el conductor y los pasajeros estén totalmente de acuerdo sobre adónde ir. Eso sí, necesitamos ayuda para llenar el depósito.¹⁷¹

Dejar de lado las falsas ilusiones de omnipotencia y omnisciencia es el primer paso para hacer que la ayuda sea positiva para los más pobres. La máxima prioridad de los países ricos debería ser asegurarse de «no hacer daño». Deben pasar de un modo de pensar paternalista y postcolonial a unas relaciones entre personas que compartan muchos problemas basadas en el respeto mutuo. Deben ofrecer su ayuda de manera que refuerce los Gobiernos de estos países y ayude a construir una estructura de responsabilidad hacia la ciudadanía, y no de modo que alimente el conflicto o la corrupción o frene el desarrollo del Estado. Deben cumplir las promesas hechas en aquellos emocionantes días de 2005 y ayudar a «llenar el depósito» ofreciendo más y mejor ayuda. El resto está en manos de los pueblos y los Gobiernos de los países en desarrollo.

ESTUDIO DE CASO DE CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO LOS ACUERDOS DE GLENEAGLES DE 2005

En su cumbre anual de 2005, los líderes de los países del Grupo de los Ocho (G8) prometieron un cambio radical en la voluntad del mundo rico de financiar el desarrollo. Acordaron aumentar los niveles de ayuda global hasta unos 50.000 millones de dólares anuales en 2010, y también cancelar las deudas de hasta 50 de los países más pobres del mundo. Aunque los críticos consideraron que estos comentarios eran inadecuados, y a pesar de que la marcha atrás colectiva les ha quitado mucho lustre, las promesas hechas en Gleneagles constituyeron un gran cambio con respecto a las prácticas del pasado. Como mínimo, los líderes reunidos pagarían un precio político por incumplir sus palabras. ¿Cómo pudo ocurrir?

Los meses anteriores a la Cumbre de Gleneagles (Escocia) destacaron por una combinación sin precedentes de activismo gubernamental y de la sociedad civil. El Gobierno británico, anfitrión de la cumbre, que quería asegurarse de que el acontecimiento se percibiese como un éxito, abogó por financiar el desarrollo desde el primer momento, con la creación en el año 2004 de una «Comisión para África», un foro de alto nivel que contó con la participación de varios jefes de Estado africanos y del músico y activista Bob Geldof, y de la que salió un plan bien argumentado y con los costes bien definidos sobre cómo debería invertirse la ayuda extra.

Mientras tanto, varios grupos de la sociedad civil se movilaron en 70 países de todo el mundo, incluidas las naciones del G8, como parte del Llamamiento Mundial contra la Pobreza, una campaña conocida en el Reino Unido y en varios otros países con el nombre «Make Poverty History». Nelson Mandela sumó su apoyo moral durante la reunión que los ministros de Finanzas del G8 celebraron en febrero. A continuación, famosos como Geldof y Bono organizaron la celebración de una serie de conciertos «Live 8» en la mayoría de países del G8 una semana antes de la cumbre, que fueron vistos por 2.000 millones de personas. La campaña culminó con una marcha de 225.000 personas en Edimburgo para entregar una petición firmada por 38 millones de personas.

La combinación de la presión pública y las astutas maniobras del Gobierno del Reino Unido para influir en la agenda de la cumbre reforzó la postura de los ministros de los países del G8 favorables a la ayuda, debilitó la determinación de los opositores (EE UU, Japón e Italia) y convenció a los que podrían haberse decantado por cualquiera de las dos posturas (Canadá y Alemania). El primer signo de movimiento fue ya en febrero, cuando los ministros de Finanzas del G8 trazaron un plan de cancelación de la deuda. Luego, en mayo, los líderes de la UE se comprometieron a aumentar la ayuda en unos niveles que hacían pensar que el objetivo de los 50.000 millones de dólares era factible.

Los activistas de dentro y fuera del Gobierno se beneficiaron de la reactivación general del compromiso con el desarrollo, evidenciado en la inversión de la tendencia a la baja de los niveles de ayuda desde el año 2000 y la aprobación, el mismo año, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU. Los esfuerzos de los Gobiernos africanos por fomentar una sensación de progreso –a través de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, la proliferación de elecciones democráticas y la reaparición de niveles de crecimiento prometedores– también ayudaron a hacer la ayuda políticamente aceptable. Los líderes de los países ricos quizás también querían reconstruir la cooperación internacional tras las profundas divisiones derivadas de la invasión de Irak en 2003.

El fuerte crecimiento de la economía global jugó también un papel importante, ya que permitió que los líderes del G8 se concentrasen en temas más a largo plazo, una vez liberados de la mentalidad de gestión de crisis de las cumbres anteriores. Y, además, varios acontecimientos inesperados tuvieron un papel fundamental. El tsunami que azotó Asia seis meses antes generó una muestra sin precedentes de generosidad pública, que en muchos casos avergonzó a los políticos e hizo que sus Gobiernos aumentasen su ayuda humanitaria, y demostró el nivel de interés popular en todo lo relacionado con el desarrollo. Luego, en el primer día de reuniones de la cumbre, los atentados de Londres mataron a más de 50 personas, lo que provocó un sentimiento de solidaridad por el cual los líderes del G8 se mostraron encantados de apoyar al Gobierno británico.

El optimista mensaje en relación con la ayuda y la deuda contrastaba fuertemente con la incapacidad de los líderes reunidos por avanzar significativamente en materia del cambio climático, o con la paralización de las negociaciones comerciales en la OMC. En general, los líderes políticos consideran más fácil prometer dinero que cambiar sus propias políticas: está claro que no es posible reducir las emisiones de carbono o corregir las normas amañadas del comercio global extendiendo un cheque.

Los 30 años de historia de las cumbres del G8 también demuestran que los avances a menudo solo se consiguen con la reiteración: el mismo tema debe estar, año tras año, en la agenda de la cumbre. La cumbre de 2005 marcó la quinta vez consecutiva en la que se trató el tema africano, mientras que el cambio climático no empezó a figurar en la agenda del G8 hasta 1997. La reaparición del cambio climático en la agenda en los años posteriores a Gleneagles puede ofrecer, pues, alguna esperanza de que se avance en las negociaciones para elaborar un sucesor al Protocolo de Kyoto.

En resumen: el aumento del interés de la ciudadanía por el tema, el liderazgo de un Gobierno dispuesto a liderarlo, las demostraciones públicas y masivas de apoyo, la reiteración anual, el hecho de que la propuesta se limite al dinero y la confluencia de una serie de acontecimientos inesperados fueron los elementos que posibilitaron el acuerdo de Gleneagles.

Fuentes: Oxfam International (2005). *What Really Happened at the G8 Summit?*, Oxfam International; Bayne, N. (2005). «Overcoming evil with good: impressions of the Gleneagles Summit, 6-8 July 2005», en Fratianni, M., Kirton, J.J. y Savona, P. (eds.) (2007) *Financing Development: The G8 and UN Contribution*, Ashgate, Aldershot, Reino Unido.

EL SISTEMA INTERNACIONAL DE AYUDA HUMANITARIA Y PRESERVACIÓN DE LA PAZ

EL SISTEMA HUMANITARIO INTERNACIONAL

La mayoría de la ayuda humanitaria se presta a nivel local, a través de vecinos, parientes, amigos y Gobiernos locales y nacionales. Pero cuando las guerras y otros desastres reducen la capacidad de estas personas para hacer frente a la situación, a menudo se pide ayuda a las instituciones profesionales del sistema humanitario internacional. Un sistema humanitario bien gestionado proporciona una protección vital en tiempos de crisis, de modo que la vulnerabilidad, ya sea crónica o a corto plazo, no degenera en una espiral descendente de desintegración, de creciente desigualdad y de empobrecimiento. Aún así, hoy en día reina la confusión en el sistema, que se ve afectado por el interés propio y el unilateralismo comercial y político (especialmente en lo referente a Irak). Durante los próximos años, los líderes mundiales tendrán que decidir si quieren crear un sistema multilateral más fuerte y justo, que se base en el progreso bien recibido en múltiples áreas. En este capítulo examinamos el sistema global de respuesta humanitaria, y plantea métodos para corregir sus puntos débiles.

Ofrecer ayuda de socorro es tan viejo como la historia escrita. En el pasado, las instituciones religiosas desempeñaron la mayoría

del trabajo humanitario, y hoy siguen siendo movilizados clave de la solidaridad con las víctimas de guerras y desastres naturales. Por ejemplo, la tradición musulmana del diezmo y la limosna, conocida como *zakat*, recomendada en el Corán, sigue ayudando económicamente, de manera gratuita y rápida, a los más necesitados.

Los últimos 150 años han sido testigos de la emergencia de instituciones profesionales especializadas en la ayuda humanitaria, algunas de ellas basadas en instituciones religiosas, y otras en instituciones gubernamentales y no gubernamentales. El movimiento de la Cruz Roja, fundado en 1863, se convirtió en una fuerza global a principios del siglo XX, cuando se fusionó con la institución caritativa católica Caritas. Tras la Primera Guerra Mundial, se formó la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICRMLR), al igual que Save the Children. Oxfam tiene su origen en el Oxford Committee for Famine Relief, nacido en 1942 en respuesta a la hambruna en la Grecia ocupada por el ejército nazi, mientras que CARE se fundó en respuesta a la crisis de refugiados que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Médicos Sin Fronteras (MSF) nació durante la crisis de Biafra, en Nigeria, dos décadas después. Durante la última década, muchas de estas grandes agencias humanitarias, incluida Oxfam, crearon redes internacionales de organizaciones con objetivos parecidos para expandir y mejorar su alcance a escala global.

El sistema de Naciones Unidas, con sus numerosas agencias especializadas, juega un papel de liderazgo crucial en la preparación ante desastres naturales, emergencias alimentarias y conflictos armados.¹⁷² Después de la guerra fría, las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales emprendieron una importante ampliación de sus capacidades, como también hicieron los Gobiernos de las naciones ricas. El sistema humanitario actual es un laberinto formado por Gobiernos nacionales, agencias de la ONU, ONG y la Cruz Roja, cuyo gasto medio fue de 5.700 millones de dólares anuales entre 1999 y 2002. La respuesta humanitaria sin precedentes al tsunami asiático de diciembre de 2004 lo elevó hasta aproximadamente 18.000 millones de dólares en 2005.¹⁷³

El conjunto de estos actores conforma un rudimentario sistema de asistencia social mundial, presente en casi cualquier guerra o de-

sastre natural. A pesar de su eficacia para salvar vidas, el sistema humanitario se enfrenta a una sucesión de barreras organizativas y de otras índoles, que provocan respuestas tardías a crisis, financiación insuficiente, mala coordinación y acciones ineficaces y, a veces, completamente equivocadas. Más grave a largo plazo es la tendencia de los grupos de ayuda humanitaria internacional a ignorar las organizaciones locales y nacionales, tanto a la sociedad civil como al Gobierno: este hecho no sólo limita la capacidad de las organizaciones locales para responder en caso de emergencia, sino que las debilita notablemente, atrayendo a personal cualificado y monopolizando los recursos logísticos. Aún así, se han producido mejoras significativas en estos últimos años, que analizaremos en profundidad más adelante.

El sistema humanitario tiene una serie de problemas:

Asignación de fondos en función de la cobertura mediática o por razones políticas: Con frecuencia, la ayuda proporcionada por los donantes es demasiado poca o llega demasiado tarde. Ocurrió en Níger en el año 2005: aunque los primeros avisos de la escasez de alimentos se escucharon en octubre de 2004, no fue hasta ocho meses más tarde, cuando las imágenes de niños hambrientos llenaron las pantallas de televisión de todo el mundo, que la comunidad internacional se decidió a actuar. Por entonces, tres millones y medio de personas ya padecían hambre. Muchas de ellas ya habían vendido su ganado, tierras, semillas o herramientas, o se habían endeudado para poder comprar alimentos, lo que les hacía aún más vulnerables frente a futuras crisis.

La dependencia de este «efecto CNN» distorsiona la distribución de la ayuda, alejándola de situaciones de vulnerabilidad crónica o emergencias que no son suficientemente espectaculares ni atrayentes como noticias. Aunque los llamamientos urgentes de la ONU (cuando ocurren desastres naturales inesperados o deterioros repentinos en crisis humanitarias existentes) se transmiten en cuestión de días, la mayoría de ellos reciben menos del 30 por ciento de los fondos que necesitan durante el primer mes. En muchas de estas crisis, el tiempo es vida.

En 2005, la ONU calculó que, sólo en África, 16 millones de personas se encontraban en situación de riesgo inmediato en diez

«emergencias olvidadas», con un déficit endémico de fondos disponibles. Las razones iban desde la falta de atención mediática o política (por ejemplo, la República Democrática del Congo) hasta el número relativo de personas afectadas (por ejemplo, las inundaciones en Madagascar), pasando por la larga duración de las crisis (por ejemplo, los 20 años de conflicto en el norte de Uganda). Incluso cuando la ONU consigue compromisos de ayuda, algunos países incumplen sus promesas. Un año después del terremoto de Bam, en Irán, en 2003, sólo se habían recibido 17 de los 32 millones de dólares prometidos.¹⁷⁴

Demasiado a menudo, la ayuda humanitaria se mueve según intereses políticos y no según las necesidades. Las cifras de la ONU para el 2006 muestran que siempre hay un desvío de ayudas hacia las emergencias, que curiosamente sí se encuentran en el primer plano político: el llamamiento por la crisis del Líbano recibió aquel año el 123 por ciento de los fondos requeridos, en comparación con el 66 por ciento de media; en contraposición, Burundi recibió sólo el 45 por ciento de lo requerido.¹⁷⁰ Tal disparidad pone de manifiesto de manera incontrovertible que la ayuda humanitaria se rige por intereses y no por el imperativo humanitario de enviar ayuda donde es realmente necesaria. Aunque el sistema de la ONU tiene sus propios defectos –por ejemplo, la calidad variable de sus evaluaciones humanitarias–, no es justo echarle todas las culpas; de hecho, son los donantes los principales responsables de que a algunas emergencias se les asigne poco o nada, mientras otras reciben muchos más.

Mala coordinación: La multiplicación del número de agencias humanitarias demuestra la fuerza de la acción voluntaria, y este impulso esencialmente compasivo es de admirar. Sin embargo, puede complicar la eficacia en la entrega de la ayuda. Durante las horas y días posteriores a un desastre natural, o en la «niebla de guerra», siempre existe un elemento de caos. La urgencia puede salvar vidas, pero también puede provocar confusión, limitando así el impacto de la respuesta. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas intenta coordinar el trabajo de las múltiples agencias de la ONU y ONG ante un desastre, pero se enfrenta a tarea de enormes dimensiones. En Aceh, en Indonesia, después del tsunami en el océano Índico del año 2004, la OCAH

celebraba a diario sesiones de coordinación para determinar las necesidades, repartir responsabilidades y evitar la duplicación de los esfuerzos. Pero con más de 100 agencias implicadas, el simple hecho de organizar una reunión ya era todo un reto, y docenas de ellas no asistieron directamente o no reconocieron el papel coordinador de la ONU.

Estos problemas, sin embargo, no deberían de exagerarse. Dos importantes evaluaciones de la asistencia humanitaria en momentos de crisis excepcionales (el genocidio de Ruanda y el tsunami de Asia) –con una década de diferencia y que abarcaron el periodo de mayor crecimiento en el sector de las ONG– concluyeron que la incapacidad de coordinar eficazmente a muchos centenares de agencias no impidió que un pequeño grupo de ONG proporcionasen la mayor parte de la ayuda humanitaria de manera eficaz.¹⁷⁶

Además de la miríada de organizaciones no gubernamentales que aparecen en escena después de un desastre, el gigantesco sistema de la ONU, formado por decenas de fondos, programas, comisiones y agencias especializadas es particularmente caótico y necesita urgentemente su racionalización y reforma.¹⁷⁷ En Vietnam, hay 11 agencias de la ONU presentes; sin embargo, entre todas solo gestionan un 2 por ciento de la ayuda total. En Etiopía hay 17 agencias diferentes de la ONU; en Zanzíbar hay 20.¹⁷⁸ Veintisiete agencias de la ONU afirman tener algún grado de responsabilidad en el suministro de agua y el saneamiento. El nivel de fragmentación y las «luchas por el territorio» entre cuerpos de la ONU en competencia llevan al enviado especial de las Naciones Unidas para África en materia de sida a lamentar que «nadie se responsabiliza: no hay dinero, no hay prisa, no hay energía».¹⁷⁹

Ayuda inadecuada: Cuando hay que hacer frente a una emergencia a miles de kilómetros, los miembros del gran público ofrecen lo que tienen más a mano. En consecuencia, las donaciones de ropa usada o los alimentos enlatados que son muy caros de transportar, o que sencillamente no se necesitan, pueden consumir los escasos recursos de las organizaciones humanitarias. El atasco del puerto de Colombo, en Sri Lanka, con contenedores llenos de ropa y juguetes que se habían recogido y enviado espontáneamente después del tsunami, por ejemplo, fue tan grave que provocó retrasos en la localización

y despliegue del equipamiento esencial para suministrar agua potable.

Desgraciadamente, a menudo los Gobiernos donantes se comportan de manera similar, deshaciéndose de excedentes inadecuados para la crisis en cuestión, o que resultarían mucho más baratos si se adquirieran en la zona o cerca de la zona afectada por el desastre. Los medicamentos caducados aparecen frecuentemente entre estas donaciones, pero quizá el ejemplo más atroz sea la ayuda alimentaria en especie.

Si se pregunta a la ciudadanía por su idea de ayuda humanitaria, a menudo responderán «alimentar a los hambrientos». La ayuda alimentaria es un recurso muypreciado que salva vidas donde existe una escasez regional de alimentos, como ocurre actualmente en Corea del Norte. A nivel mundial, se proporcionan anualmente unas 10.000 toneladas de alimentos a 200 millones de personas necesitadas, con un coste estimado de 2.000 millones de dólares.

Demasiadas veces, el problema raíz es la pobreza, no la producción, y el hambre aparece incluso cuando se puede conseguir comida en los mercados locales. Bajo estas circunstancias, los envíos de excedentes de cereales provenientes de EEUU y de otras partes del mundo pueden arruinar a los agricultores locales, ya que inundan el mercado y hacen bajar los precios. Aún si hay escasez de alimentos en períodos de emergencia, la ayuda alimentaria tarda una media de seis meses en llegar, tiempo en el que la población de la zona afectada ya se ha repuesto, y la repentina llegada de alimentos baratos puede arruinar los agricultores locales justo en el momento en que empiezan a recuperarse.¹⁸⁰

La ayuda alimentaria en especie se ha convertido en una respuesta instintiva a las crisis, no porque los alimentos se tengan que enviar al otro lado del mundo, sino porque los países ricos necesitan deshacerse de sus excedentes agrícolas. De hecho, el grupo donante encargado de supervisar la ayuda alimentaria no forma parte de ningún organismo de ayuda sino del Consejo Internacional de Cereales, un organismo comercial con sede en Londres.

Enviar alimentos desde los países donantes puede ser también un auténtico despilfarro. Debido a los altos precios del petróleo, el

transporte puede llegar a acaparar gran parte del presupuesto de la ayuda alimentaria, como en el caso de Canadá en 2004 (un 40 por ciento), que llevó a sugerir un cambio de política para fomentar el abastecimiento a escala local.¹⁸¹ Además, se malgasta un tercio del presupuesto global en ayuda alimentaria porque EEUU insiste en que la ayuda alimentaria sea procesada en territorio americano y enviada mediante buques del Estado.¹⁸² Un estudio de la OCDE puso de manifiesto que los costes reales de las aportaciones de ayuda alimentaria condicionada eran por término medio un 50 por ciento más elevados que las compras de alimentos a proveedores de la zona y un 33 por ciento más elevados que obtener los alimentos en terceros países (las llamadas «transacciones triangulares»¹⁸³). Se podrían reunir 750 millones de dólares más cada año para la ayuda a países pobres si los países ricos, y especialmente EEUU, proporcionaran ayuda alimentaria en forma de dinero y no en especie.

La ayuda alimentaria puede resultar también degradante si se pueden adquirir alimentos en mercados locales: las evaluaciones de las iniciativas basadas en la aportación de dinero en efectivo demuestran que la gente las prefiere a la ayuda alimentaria, ya que el dinero en efectivo les permite elegir libremente cómo invertirla y respeta su dignidad, haciendo que sean algo más que beneficiarios pasivos. Si los beneficiarios de la ayuda utilizan el dinero para adquirir productos agrícolas, también ayudan a mejorar la vitalidad de la comunidad y a impulsar la economía local (véase el cuarto capítulo).¹⁸⁴

Tres de los cuatro principales donantes –EEUU, Canadá y Australia– han prometido utilizar la ayuda alimentaria con más criterio e incrementar el porcentaje de alimentos que compran a los países en desarrollo en vez de obtenerlos en sus mercados nacionales.¹⁸⁵ En gran parte debido a la presión de la industria agropecuaria y de los intereses del sector del transporte, EEUU sigue con su pulso y, dado que proporcionan más del 50 por ciento de la ayuda alimentaria mundial, siguen distorsionando la respuesta mundial ante las crisis.

Soluciones a corto plazo para problemas a largo plazo: Como hemos planteado en el cuarto capítulo, cada vez se reconoce más que la vulnerabilidad que sufren por las personas y comunidades pobres

es de hecho más bien crónica que causada por acontecimientos puntuales, por lo que es necesario hacerle frente mediante sistemas de protección social de los Gobiernos nacionales apoyados por la ayuda internacional, y no mediante asistencia humanitaria a corto plazo. Esto confunde los límites entre «emergencias» y «desarrollo», pero, a la vez, refleja con mayor precisión la vida real de los millones de personas que viven al borde de la pobreza.

El hecho de reconocer estos defectos ha impulsado una avalancha de iniciativas en los últimos años, con el objetivo de convertir el sistema humanitario internacional en algo más cercano a un respuesta coordinada de un estado del bienestar moderno. La ONU ha introducido un «enfoque grupal», designando agencias dirigentes en nueve áreas de la acción humanitaria (así pues, la UNICEF dirige el campo de la nutrición, el agua y el saneamiento, mientras que la ACNUR se encarga de dirigir los campamentos para los afectados por guerras y desastres naturales).

En la Cumbre Mundial de Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2005, los representantes de los 192 miembros de la organización prometieron mejorar la oportunidad y la predictibilidad de la ayuda humanitaria, incluyendo la actualización del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF, por sus siglas en inglés). Esto permitiría que el sistema de la ONU respondiera con mayor rapidez y pudiera financiar adecuadamente «emergencias olvidadas», y no perder valiosas semanas y meses pasando el sombrero entre los donantes.

En su primer año de existencia, el CERF asignó 259,3 millones de dólares a más de 331 proyectos en 35 países. Esta cifra se divide en 182,4 millones de dólares para la respuesta rápida y 76,9 millones de dólares para emergencias infradotadas. Los donantes aumentaron sus compromisos hasta 342 millones de dólares para 2007. Podemos afirmar, sin ningún tipo de duda, que la financiación del CERF ya ha salvado bastantes vidas, concretamente en emergencias infradotadas u «olvidadas». Sin embargo, incluso el CERF experimenta retrasos relacionados con la administración y el desembolso de fondos, tanto en la sede de Nueva York, como sobre el terreno, dado que los fondos se canalizan a través de agencias de la ONU que no han hecho nada o casi nada para adaptar sus propios procedimientos, en lo que son

los primeros indicios de que el sistema de distribución de los fondos es demasiado torpe y puede llegar a minar la eficacia del CERF.¹⁸⁶

En el año 2006, un grupo de alto nivel designado por el Secretario General de las Naciones Unidas hizo algunas recomendaciones más que podrían mejorar su respuesta humanitaria. primero, que los organismos de la ONU necesitan trabajar juntos, como una única entidad, en cualquier país en desarrollo, con un único responsable, presupuesto, y oficina; segundo, que la financiación de las operaciones de la ONU, tanto para promover el desarrollo como para reaccionar ante emergencias a corto plazo, tiene que ser más predecible y a largo plazo; tercero, que la ONU necesita una voz única y poderosa en el tema de las mujeres (actualmente tiene tres entidades diferentes); y, finalmente, que tiene que prestar más atención a los temas medioambientales y de sostenibilidad.¹⁸⁷

Por su parte, en 2003, los Gobiernos donantes crearon la iniciativa del Buen Donante Humanitario para identificar y promulgar las mejores prácticas. Se basa en 23 principios, incluyendo el incremento de la oportunidad de la ayuda y el suministro de ayuda en función de las necesidades.¹⁸⁸ Las ONG internacionales también han presentado una serie de proyectos de aprendizaje y rendición de cuentas, la mayoría de ellos acompañados de las inevitables siglas. HAP-I garantiza la rendición de cuentas a los afectados, ALNAP reúne la evaluación y el aprendizaje en el sector, y el Proyecto Esfera promulga las normas técnicas y de buenas prácticas mediante unos estatutos humanitarios, un sitio web y un completo manual para los trabajadores humanitarios sobre el terreno.¹⁸⁹ Finalmente, el Código de Conducta relativo al Socorro en Casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG busca mantener unas estrictas normas de conducta, independencia, efectividad e impacto.¹⁹⁰

Como hemos comentado en el cuarto capítulo, todas estas iniciativas se caracterizan por grados variables de autoevaluación y evaluación por homólogos, transparencia e información al público, pero quedan lejos de cualquier cosa más vinculante, como pueda ser la inhabilitación o asumir responsabilidad legal en casos de abuso o negligencia. El prefacio del Código de Conducta de las ONG afirma que: «Se trata de un código de carácter voluntario, movido por el

deseo de aquellos que aceptan mantener las normas en él establecidas». Hasta el momento, las ONG han sido incapaces de ponerse de acuerdo en cualquiera de los varios modelos propuestos de certificación o acreditación propuestos, y mucho menos en temas de responsabilidad legal e inhabilitación. Hay numerosas razones detrás de esto, entre las cuales la que los Gobiernos nacionales de los países afectados tendrían que ser los que tomaran decisiones informadas, y no tener que escuchar siempre quiénes tienen la autorización de los países occidentales para actuar.

La «comunidad» humanitaria (algunos la llamarían una industria) ha optado por ahora por buscar un modelo centralizado de coordinación y propagación de buenas prácticas. Como en el caso del sistema de ayuda internacional, cada vez más complejo y difícil de gobernar, este sistema se podría considerar más bien como un mercado y no como el equivalente global de un servicio estatal de asistencia social. Dado que no dejan de aparecer nuevas ONG, Gobiernos donantes y empresas del sector privado solidarias, la información y la transparencia pueden ser más efectivas que intentar coordinar las actividades de cientos de organizaciones diferentes. Como observó un autor: «Si se empleara menos tiempo en esperar un nuevo organigrama desde Ginebra, o en hacer campaña a favor de que se aprobara la resolución más adecuada en Nueva York, dispondríamos de más tiempo para dar forma a una solución innovadora sobre el terreno».¹⁹¹

El hecho de «dar voz al consumidor» en este mercado sería incluso más difícil que en el caso de la ayuda al desarrollo, porque es poco probable que las personas que se han visto afectadas por un desastre se pongan a comparar proveedores para encontrar el que más les convenza. Es probable que el consumidor real en tales circunstancias sea el Gobierno nacional en cuestión, que examinaría y elegiría las organizaciones de ayuda internacional más adecuadas a sus necesidades.

En el futuro inmediato, millones de personas pobres y sus comunidades seguirán dependiendo de la ayuda internacional para sobrelevar su vulnerabilidad crónica o para conseguir sobrevivir a desastres que rara vez son responsabilidad suya. Triunfar en esta empresa sería desactivar un agotador motor que no hace más que aumentar

la desigualdad, el sufrimiento y la pobreza. Proporcionar ayuda a las personas que se encuentran en tales situaciones es una tarea enormemente compleja y que requiere mucho esfuerzo. La clave está en combinar la necesidad inmediata de aliviar el sufrimiento y evitar las muertes con el esfuerzo a largo plazo para reconstruir Estados y hacer posible que estas personas retomen el control de sus propias vidas. El sistema internacional que ha crecido alrededor de esta tarea tiene sus problemas, pero en los últimos años se ha podido apreciar un progreso notable en el objetivo de conseguir una respuesta rápida y coordinada. El premio no podría ser mayor.

PAZ, GUERRA Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

De la amplia experiencia de Oxfam en asistir en zonas de conflicto, se puede extraer que proteger de la violencia a menudo puede ser más urgente que el proporcionar agua potable, alimentos o un techo. Como se detalla en el cuarto capítulo, los conflictos afectan en mayor grado a las personas y comunidades pobres, lo que aumenta la desigualdad y las hace más vulnerables a otros riesgos, como las sequías o las enfermedades.

Después de un esfuerzo prolongado para cambiar actitudes y opiniones sobre la violencia, las actitudes de la comunidad internacional ante tales «daños colaterales» a civiles, a menudo causados por ejércitos que eligen deliberadamente como blanco a civiles desarmados, están cambiando. Según la ley humanitaria internacional, los ejércitos combatientes tienen ciertas obligaciones de limitar el daño a civiles y proteger las vidas y la seguridad de las personas en sus territorios, así como también permitirles el acceso a los servicios básicos. Cuando los Estados y otros actores son incapaces o están poco dispuestos a cumplir con sus responsabilidades, la ley internacional exige que el resto de Estados del mundo tomen medidas.

Una de las razones por las cuales se fundó la Organización de Naciones Unidas fue para evitar las guerras y limitar los abusos por parte de los combatientes. Esta función se hizo más explícita en 2005, cuando los líderes mundiales acordaron que todos los Gobiernos tenían la «responsabilidad de proteger» a su población del genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humani-

dad y la limpieza étnica. Asimismo, añadió de manera crucial que la comunidad internacional tenía la responsabilidad de dar apoyo a los Gobiernos que tuviesen problemas para llevar a cabo esta función y, en casos extremos, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de la ONU, de intervenir para hacerlo ellos mismos.¹⁹²

Cuando el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó, en 1991, una intervención militar limitada por razones humanitarias en el norte de Irak, pocas fueron las personas que se dieron cuenta de que este hecho abriría un debate que duraría 15 años. Este debate fue impulsado por el genocidio en Ruanda en 1994, en el que, aun habiendo en el país una pequeña presencia de fuerzas de paz de la ONU, la comunidad internacional fue incapaz de actuar para evitar la masacre de 800.000 civiles durante un período de sólo seis semanas. Muchos Gobiernos africanos concluyeron que la falta de intervención occidental en las guerras que se desencadenaron en Liberia y en la República Democrática del Congo no significó un reconocimiento tardío de la independencia de África, sino más bien una prueba de que los africanos sencillamente no importan.

Los Gobiernos de los países en desarrollo mantuvieron esta desconfianza hasta que los antiguos ministros de Asuntos Exteriores de Argelia y de Australia, Mohamed Sahnoun y Gareth Evans, dieron la vuelta al argumento en su histórico informe de Naciones Unidas de 2001 sobre la «Responsabilidad de Proteger». En vez de exponer los pros y los contras de la intervención de los Estados occidentales, se centraron en su responsabilidad de hacerlo, basándose en su obligación según la ley internacional de defender los derechos de las personas amenazadas y, lo que aún es más importante, la principal responsabilidad de los Estados mismos de proteger a sus propios ciudadanos.

Dejaron claro que los Estados no sólo debían ejercer la responsabilidad de parar los crímenes de guerras una vez ya habían empezado: también tenían la obligación de evitar estos crímenes, así como ayudar a evitar los conflictos donde la violencia sistemática contra civiles se ha convertido en un hecho demasiado habitual. Finalmente, apuntaron que la intervención *militar* tiene que ser la última alternativa. En la gran mayoría de casos, es más probable que medidas pacíficas como la diplomacia, incluyendo medios coactivos pero

pacíficos, como la congelación de activos, prohibiciones de viajar y suspensiones de las organizaciones regionales, consigan mejores resultados con un coste mucho menor. Cualquiera de estas sanciones debe estar cuidadosamente dirigida a los líderes políticos y militares responsables de los crímenes de guerra que preocupan a la comunidad internacional, y no a una población entera, como fue el caso de las desacreditadas sanciones globales contra Irak y otros países.

El único problema fue que el informe se publicó tras la invasión de Afganistán por parte de EEUU, suscitando temores que sólo se basaban en la invasión de Irak en 2003, que la ONU no logró evitar. La polémica alrededor del unilateralismo estadounidense obligó a que cualquier intervención tuviera que ser autorizada por la ONU. En 2003, y otra vez en 2006, Francia actuó en consecuencia, liderando la intervención de la UE, aprobada por la ONU, en la República Democrática del Congo para complementar el trabajo de la misión de la ONU en aquel país.

La Cumbre del Milenio de la ONU de 2005 recogió esta ola política y la incluyó en la agenda, de manera que ningún Gobierno la pudiera ignorar. Además, por aquel entonces, la mayoría de Gobiernos ya estaban interesados en «ahorrar multilateralismo», que había resultado seriamente dañado por el fracaso de la ONU a la hora de evitar la guerra de Irak. Los países que lo habían rechazado –India, Pakistán y Rusia– dieron su visto bueno, aunque a regañadientes, y la cumbre de la ONU aprobó, como estaba previsto, la responsabilidad de proteger y el papel principal de la ONU a la hora de autorizar cualquier intervención.¹⁹³

La ONU subrayó que el uso de la fuerza internacional tenía que ser un último y poco habitual recurso, una especie de quimioterapia política: un mal necesario para deshacerse del cáncer del conflicto, pero que probablemente conlleve serios efectos secundarios en términos socavar la soberanía y la construcción del Estado y de afectar potencialmente el desarrollo a largo plazo. La principal responsabilidad de proteger recae en los Estados. A nivel internacional, antes de tomar en consideración el uso de la fuerza, tendrían que agotarse las vías de la «diplomacia preventiva» temprana y robusta, el despliegue de supervisores de los derechos humanos, la aplicación de sanciones aplicadas a los que están en el poder (y no a los pobres) y el ofreci-

miento de incentivos por mejorar el comportamiento.

En los lugares donde las intervenciones internacionales han tenido éxito, se ha conseguido sustentar la paz en cuatro «pilares»: el desarrollo, la reconciliación, la construcción de un marco político y proporcionar seguridad. Es necesario actuar en estos cuatro pilares a todos los niveles, desde la sociedad civil hasta los Gobiernos nacionales, y esta actuación debe continuar durante periodos muy superiores al tiempo que la comunidad internacional presta atención al problema.

Los cascos azules de la ONU cada vez están más presentes en territorios desgarrados por conflictos alrededor del mundo, y se han anotado éxitos importantes. Los despliegues de las fuerzas de paz de la ONU experimentaron un aumento de más del 500 por ciento entre los años 2000 y 2005; a finales del año 2006, la ONU tenía desplegados más de 80.000 cascos azules, incluso superando el tope anterior de 77.000, marcado durante la guerra de Bosnia.¹⁹⁴ Las fuerzas de paz de la ONU han tenido que hacer uso de la fuerza a menudo, con lo que la organización ha pasado de ser un observador impotente de las atrocidades en Ruanda o los Balcanes a estar mucho más preparada para distinguir entre víctimas y agresores y para defender a los primeros. En la pasada década, varios centenares de miles de combatientes tomaron parte en programas de la ONU de «desarme, desmovilización y reintegración» (DDR) en 30 países diferentes.¹⁹⁵

Sin embargo, la incapacidad de los pacificadores de proteger a los civiles o incluso en muchos casos de mantener la paz, demuestra cuánto queda aún por hacer. Las fuerzas de paz de la ONU ya no dan más de sí, dado que, aunque aportan dinero y equipamiento, las principales potencias militares casi no aportan tropas. Así pues, en 2006, ninguno de los países del G8 figuraba entre los 10 principales «donantes» de tropas de la ONU.¹⁹⁶ De manera parecida, la tendencia a confiar cada vez más en fuerzas de pacificación regionales –como la Unión Africana (UA) en Darfur– que carecen de recursos suficientes para entrenar y equipar a los militares, sin un apoyo suficiente de los países del norte y (hasta 2008) sin poder contar con más tropas, parece una abdicación de responsabilidad, teniendo en cuenta que una protección eficaz requiere un despliegue rápido con el equipamiento

avanzado que solo poseen los países ricos. Este abandono contrasta claramente con los miles de millones de dólares malgastados en la mucho más amorfa «guerra contra el terror».

Una solución sería crear una fuerza militar permanente de la ONU, algo que las grandes potencias son reacias a considerar. Actualmente, la ONU tiene que dirigirse a los donantes para conseguir dinero y personal cada vez que se le pide que intervenga en un conflicto. El anterior Secretario General de la ONU, Kofi Annan, lo comparaba con un cuerpo de bomberos que tiene que comprar un camión de bomberos cada vez que debe acudir a apagar un incendio. En Sudán del Sur, sólo más de un año después de sellarse la paz en 2005 los Gobiernos consiguieron ofrecer suficientes soldados para la misión de la ONU. Durante ese tiempo, los habitantes de esa región tuvieron que enfrentarse a tanta violencia de los bandoleros como antes de que se firmara el acuerdo de paz. Ya sea una fuerza permanente, fuerzas regionales u cualquier otra solución, la comunidad internacional debe invertir en la capacidad de mantener la paz si se quiere defender la responsabilidad de proteger. Quizás la mayor esperanza sea la propuesta de la UA de tener una fuerza africana de intervención rápida, siempre y cuando los Gobiernos del norte le den su apoyo.¹⁹⁷

El tiempo es a menudo la clave de todo: la firma de un acuerdo de paz abre una ventana de oportunidad para construir una paz sostenible mediante el fortalecimiento del tejido y la confianza de la sociedad. Si se deja pasar esta oportunidad, el país puede volver a caer en la guerra o al tipo de violencia social endémica que afectó América Central tras el final, en los años 90, de las múltiples guerras civiles que azotaron la región. El 43 por ciento de los acuerdos de paz fracasan en un plazo de cinco años, y el conflicto vuelve a aparecer.¹⁹⁸

El período posterior al conflicto es también el típico momento para una reforma más amplia: se han roto las relaciones políticas y sociales debido al conflicto, y aparecen nuevas alianzas y posibilidades políticas en un momento mucha incertidumbre. Muchos –o quizás la mayoría de– cambios políticos y sociales importantes ocurren durante e inmediatamente después de conflictos, como se argumenta en el Anexo 1.

El nuevo papel de la ONU en operaciones de paz, así como el sistema completo de seguridad internacional, se ve respaldado por la parte en crecimiento del cuerpo legislativo internacional en materia de conflictos, conocido colectivamente como Derecho Humanitario Internacional (DHI). Se le conoce principalmente por los Convenios de Ginebra de 1949 (relativos al trato de no combatientes y prisioneros de guerra), las Leyes de Núremberg (para el juicio de criminales de guerra), y el Convenio para la prevención y la sanción del delito de genocidio de 1948, y está diseñado para limitar el sufrimiento humano y para proteger a los civiles durante conflictos armados. Las leyes no sólo tienen que ser cumplidas por los Gobiernos y sus fuerzas armadas, sino por los grupos armados opositores y cualquier otra parte involucrada en el conflicto.

Las leyes y obligaciones básicas según el Derecho Humanitario Internacional pueden resumirse en:

- **Diferenciación:** hay que diferenciar en todo momento entre la población civil y aquellos que toman parte en las hostilidades. Los ataques deben estar únicamente dirigidos a objetivos militares. Así pues, se prohíben los ataques indiscriminados que no logran distinguir entre objetivos militares y civiles.
- **Precaución:** no sólo los civiles y sus posesiones no deben de ser objetivo de ataques, sino que hay que tomar todas las precauciones posibles al atacar o localizar objetivos militares para evitar, o en cualquier caso minimizar, los daños y víctimas civiles fortuitas.
- **Proporción:** las partes enfrentadas entre sí están obligadas a sopesar cuidadosamente la ventaja directa militar de cualquier ataque ante la posibilidad de causar víctimas civiles. En ningún caso dicho daño podrá ser excesivo en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista.

Otro aspecto clave de los Convenios de Ginebra asegura la capacidad de las organizaciones humanitarias de actuar imparcialmente en función de sus mandatos. Ni los Gobiernos ni las partes en conflicto deben permitir que sus funcionarios, aliados o ciudadanos interrumpen la ayuda de socorro. A pesar de esto, los ataques a civiles, incluido el personal humanitario, son, por desgracia, demasiado

habituales. En Irak, Oxfam fue obligada a cerrar sus oficinas en 2004 debido a las amenazas a sus empleados, aunque continúa dando su apoyo a sus colaboradores iraquíes. En Afganistán, han sido asesinados 89 trabajadores humanitarios solo desde 2003, una cifra altísima si la comparamos con el pequeño número víctimas en los 14 años anteriores. Parte del problema ha sido confundir los límites entre actividades militares y actividades humanitarias cuando, por ejemplo, los soldados se visten como civiles para entregar ayuda pensada para ganarse los «corazones y mentes» de los civiles.

El derecho internacional puede consolidar los esfuerzos de los ciudadanos para que los Estados sean responsables ante ellos. En Colombia, la CCJAR, un colectivo de abogados, fue capaz de llevar el Gobierno a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en nombre de las víctimas de una masacre perpetrada en 1997 en el pueblo de Mapiripán por un grupo de paramilitares, con la colaboración y el consentimiento de las fuerzas de seguridad del Estado, en la cual por lo menos 49 personas fueron detenidas, torturadas y asesinadas. La Corte consideró que la investigación de las muertes por parte del Gobierno había sido inadecuada y que el Gobierno había faltado a su responsabilidad de proteger a la comunidad durante los cinco días en los que sucedió la masacre. Dictaminó que las autoridades debían pagar una indemnización a las familias de las víctimas y garantizar que pudiesen retornar al pueblo y vivir seguros.

La creciente influencia del derecho humanitario internacional fue ejemplificada por la creación en 2002 del Tribunal Penal Internacional, que tiene jurisdicción global en temas de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra.¹⁹⁹ El mandato del TPI es investigar crímenes cometidos en conflictos en curso. En otoño de 2006, el TPI emitió varias órdenes de búsqueda y captura en el norte de Uganda y la República Democrática del Congo, y en 2007 formuló otra serie de cargos en Darfur. Las órdenes judiciales del TPI pueden complicar las delicadas negociaciones de paz, como ha ocurrido en Uganda, y pueden dificultar la protección de los ciudadanos amenazados, pero los expertos en temas legales creen que, a la larga, el juicio de los criminales de guerra por parte del TPI podrá ayudar a impedir las violaciones del derecho humanitario internacional.

REFUGIADOS

Aquellas personas que crucen fronteras para huir de la violencia y la persecución están protegidas por el derecho internacional y tienen derecho de asilo. Incluyendo los 4,3 millones de refugiados palestinos auspiciados por la ONU, en la actualidad hay más de 13 millones de refugiados en el mundo, la inmensa mayoría de países en desarrollo. Los países en desarrollo dan asilo a más de dos tercios del total.²⁰⁰ Solo 336.000 personas reclamaron asilo en 50 países industrializados en 2005, la mitad que en 2001.²⁰¹

Aquellos que buscan asilo topan con una muralla de controles fronterizos y métodos de intercepción, lo que a menudo los sume en el peligro y los abusos. Si consiguen penetrar en un país y solicitar asilo, se encuentran muchas veces con una cultura que se muestra hostil y escéptica, y frecuentemente se enfrentan a la pobreza, las detenciones, la deportación y la denegación de un proceso judicial justo. Los métodos de intercepción y de control de fronteras aéreas, marítimas y terrestres de Europa, por ejemplo, no hacen concesión alguna a aquellos que huyen de los conflictos y la persecución. Ministros y funcionarios admiten que se trata de «instrumentos contundentes» que impiden la entrada a muchas personas con peticiones de protección legítimas.²⁰²

Se hace necesario un mejor Gobierno global en el campo de la ayuda humanitaria y los conflictos, así como la existencia de mecanismos e instituciones internacionales que garanticen que los costes se reparten de forma equitativa y que todas las partes reciben un trato justo. Estos mecanismos deberían contemplar un papel más prominente de la ONU y el TPI.

EL COMERCIO DE ARMAS

Los conflictos no estarían tan extendidos ni serían tan mortíferos sin el comercio abierto de armas en todo el mundo. En noviembre de 2001, en los alrededores de Kisangani, escena de intensos combates que se cobraron muchas vidas de civiles en la República Democrática del Congo, Amnistía Internacional halló cartuchos de municiones de ametralladoras pesadas norcoreanas, chinas y rusas, de revólveres rusos, de rifles de asalto sudafricanos, de baterías antiaéreas

chinas y de lanzagranadas automáticos rusos, búlgaros y eslovacos. En aquella época, la República Democrática del Congo se encontraba bajo un embargo de armas de la UE y la ONU, que deberían haber evitado la venta de todo ese arsenal.²⁰³

Los esfuerzos internacionales por el control de las armas se han centrado siempre en las armas nucleares y otros sistemas armamentísticos sofisticados. Sin embargo, las armas ligeras y pequeñas, responsables de alrededor de 300.000 muertes en 2003,²⁰⁴ constituyen las verdaderas armas de destrucción masiva y siguen sin estar reguladas en el derecho internacional. La ONU ha impuesto embargos de armas, pero su aplicación se hace difícil, dada la naturaleza de la industria.

Muchas armas se fabrican en cadenas de montaje repartidas por varios países distintos, de forma similar a lo que ocurre con la industria de la electrónica. Esto permite a las empresas esquivar los controles nacionales sobre la exportación de armas a violadores de los derechos humanos, un ejercicio que los Gobiernos del norte y del sur consienten. El fabricante de pistolas austriaco Glock, por ejemplo, tiene planes para construir una planta de producción en Brasil, desde donde las exportaciones no están sujetas al Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas, mientras que, en 2002, el Gobierno indio tiró a la basura su «lista negra» de países que tenían prohibido comprar sus armas. Desde entonces, India ha exportado a Myanmar y Sudán, los cuales, según la ONU y Amnistía Internacional, violan de forma sistemática los derechos humanos y se encuentran sometidos a embargos de armas de la UE y la ONU.²⁰⁵

Los Gobiernos nacionales han sido incapaces o no se han mostrado dispuestos a controlar este negocio mortal, entre otros motivos por el poder de presión de las grandes empresas armamentísticas, tanto en su propio país como en los principales mercados. Durante la mayor parte del siglo pasado, los principales exportadores de armas fueron EEUU, Rusia, Reino Unido y Francia. En la última década, sin embargo, China, India, Israel, Corea del Sur y Sudáfrica se han sumado a los cuatro grandes.

Generalmente, las empresas armamentísticas reciben apoyo económico del Gobierno gracias a subsidios en forma de «seguros de

crédito a la exportación» contra la morosidad o la demora en el pago. En el Reino Unido, aunque que la exportación de armas sólo supuso un 1,6 por ciento de todas las exportaciones visibles del periodo 2000-2003, constituyó un 43 por ciento de los seguros de crédito a la exportación del Gobierno.²⁰⁶

Los países de Asia, Oriente Medio, América Latina y África gastaron en conjunto 22.500 millones de dólares en armas en 2004, una cantidad que bastaría para escolarizar a todos los niños y reducir la mortalidad infantil en dos tercios para el año 2015.²⁰⁷ Ante los extraordinarios niveles de muerte y despilfarro, los Gobiernos y los colectivos ciudadanos están movilizándose cada vez más. En 2006 los 15 países de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) firmaron el primer tratado sobre el comercio regional de armas. El tratado, que es en gran parte el resultado de una campaña pública llevada a cabo por una serie de ONG (incluyendo Oxfam), incluye controles de las transferencias internacionales de armas y un veto a las ventas de armas a actores no estatales, un hecho sin precedentes.²⁰⁸ Con el apoyo de los países miembros de la CEDEAO, el mismo año la Asamblea General de la ONU votó por una abrumadora mayoría el inicio de conversaciones para un Tratado sobre el Comercio de Armas de alcance global. En base a los principios de los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario internacional, dicho tratado debería sentar unas pautas básicas para la transferencia de armas que evitasen que éstas fuesen usadas para violar los derechos humanos o para impedir el desarrollo. El éxito de iniciativas similares con las minas terrestres (véase la página 476), demuestra lo que se puede lograr a través de acciones internacionales coordinadas. Quizá deban pasar 20 años más antes de que dicho tratado madure y se aplique con rigurosidad, pero será esencial para que el sistema internacional para la paz y la seguridad funcione correctamente.

RECURSOS NATURALES

También es necesario emprender acciones globales para evitar que la exportación de recursos naturales financie guerras, como ocurrió con los diamantes en bruto, más conocidos como «diamantes de sangre», en los devastadores conflictos de Angola, Costa de Marfil, la

República Democrática del Congo y Sierra Leona. Los esfuerzos conjuntos de los Gobiernos, la sociedad civil y la industria internacional de los diamantes para certificar los «diamantes limpios» han conseguido contener con éxito la circulación de diamantes de sangre. En 2007, el Proceso de Kimberley, como se le conoce, controlaba el 99,8 por ciento de la producción mundial de diamantes en bruto.²⁰⁹ En la República Democrática del Congo los ingresos derivados de la venta de diamantes legítimos se han duplicado desde que el país empezó a aplicar las recomendaciones del Proceso de Kimberley. Al mismo tiempo, parece que las rutas de tráfico ilegal de diamantes a través de la frontera oriental de la República Democrática del Congo se han cerrado definitivamente.

El éxito del Proceso de Kimberley recalca la necesidad de que otras industrias hagan más esfuerzos para cerrar los mercados a aquellos que explotan los recursos naturales para financiar conflictos, ya sea mediante el cultivo de opio en Afganistán o la extracción de coltan, una importante materia prima para la industria de la telefonía móvil, en la República Democrática del Congo.²¹⁰ Al mismo tiempo que se reducen este tipo de negocios, se deben encontrar modos de vida alternativos para los pobres que dependen de ellos, o es probable que vuelvan a estallar conflictos. Terminar con el mercado negro de las exportaciones desde zonas en conflicto es sólo el comienzo para lograr la transparencia en todas las industrias que invierten en dichas zonas. La comunidad internacional debe enfrentarse a aquellas entidades financieras internacionales, empresas de ingeniería y empresas de seguridad privada que obtienen beneficios de la perpetuación de los conflictos.

LA SEGURIDAD Y LA «GUERRA CONTRA EL TERROR»

Las secuelas de los ataques del 11 de septiembre de 2001 contra EEUU han tenido un impacto profundo, y en muchos casos desastroso, en los esfuerzos internacionales para evitar y resolver los conflictos. Las prioridades de las agendas políticas de muchos de los países más poderosos han pasado de centrarse en las causas a politizar las consecuencias, y Occidente ha vuelto a sumirse en un paradigma de guerra crónica al estilo de la guerra fría. Echando una mirada al

pasado, los años 90 parecen un breve intermedio en un panorama deprimente dominado por un énfasis exagerado en la seguridad militar. Además, la lucha contra el terrorismo se ha convertido en otro círculo vicioso, en que el terrorismo, la «guerra global contra el terror» y otras campañas brutales contra los insurgentes se alimentan mutuamente.

La «guerra contra el terror» supone un verdadero peligro. Sin embargo, ha hecho que los controles del aprovisionamiento de armas a violadores de los derechos humanos en países como Georgia o Pakistán sean más laxos, ha aumentado las medidas restrictivas contra los que solicitan asilo político y los refugiados en los países desarrollados y ha exacerbado las reacciones xenófobas contra la inmigración.²¹¹ Aquellos que huyen del terror ven como se les deniega la protección en nombre de la «guerra contra el terror». Los organismos de socorro también han visto limitada su capacidad de ayudar durante los conflictos sin interferencias de los combatientes en muchos países, y las organizaciones de la sociedad civil también han visto recortada su libertad de actuación.

La «guerra contra el terror» también ha socavado los intentos de mejorar los derechos humanos y el Gobierno, pues el Gobierno de EE UU, entre otros, ha perdido su autoridad moral, así como su interés real por el problema. En 2005 quedó claro que el uso de la tortura formaba parte efectiva de la política de EE UU.²¹² La adhesión a la «guerra contra el terror» ha dado a los Gobiernos carta blanca para ignorar los derechos humanos y el Gobierno, un vacío legal explotado por Gobiernos desde Chechenia hasta Israel, pasando por Zimbabue.

Como la «guerra contra el terror» percibe el conflicto como una contienda militar para aplastar al enemigo, no es capaz de atajar los problemas políticos, sociales y económicos que alimentan el conflicto. La lucha contra el terrorismo precisa medidas policiales y de seguridad efectivas, pero desde 2001 el terrorismo se ha convertido en una justificación para buscar soluciones militares a problemas cuya naturaleza va más allá de lo militar, y los pobres están pagando un precio muy elevado.

Los conflictos, como ha quedado demostrado en el cuarto capítulo de este libro, tienen raíces locales que necesitan soluciones

principalmente locales, enfocadas a conseguir la paz y reforzar la combinación de ciudadanos activos y Estados eficaces y responsables, que es la clave del desarrollo. El sistema internacional puede facilitar ayuda e instrumentos diplomáticos para dar apoyo a las iniciativas locales de prevención de conflictos y para aliviar el terrible sufrimiento humano que produce el estallido de conflictos. Y también puede hacer más para dar apoyo a las iniciativas de pacificación, especialmente en África. En circunstancias excepcionales, cuando los Gobiernos no sean capaces o no estén dispuestos a proteger a sus propios ciudadanos, la comunidad internacional debe aportar apoyo militar. Sin embargo, los países poderosos deben replantearse el papel que desempeñan como instigadores del conflicto, ya sea a través del armamento que venden o de la financiación de la guerra mediante la compra de recursos naturales.

Del mismo modo que el riesgo y la vulnerabilidad a nivel individual o de comunidad requieren a menudo un cierto nivel de protección social y mecanismos de seguridad que eviten que los problemas puntuales se conviertan en desastres a largo plazo, a nivel global los países necesitan apoyo para evitar que los desastres naturales o los conflictos superen su capacidad de garantizar la protección de los derechos humanos y la dignidad de sus ciudadanos. Ese apoyo debe estar coordinado, basado en las necesidades, y tener el respaldo de instituciones internacionales imparciales, especialmente la ONU y el Tribunal Penal Internacional. A su vez, los Gobiernos de países poderosos deben mostrar la misma visión a nivel global, como los fundadores de los estados del bienestar lo han hecho en el ámbito nacional, y deben reconocer que la ética y los intereses propios a largo plazo no solo precisan liderazgo, sino también la voluntad de dejar de lado los beneficios a corto plazo y poner orden en su propia casa en temas como la ayuda y el comercio de armas.

ESTUDIO DE CASO DE CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO LAS MINAS TERRESTRES, UNA HISTORIA DE ÉXITO EN EL CONTROL DE LAS ARMAS

Hasta hace poco, los Gobiernos y el mando militar veían en las minas antipersona un arma barata, tecnológicamente sencilla y fiable. Las minas terrestres mataban o herían a 26.000 personas cada año, y unos 125 países las tenían en sus arsenales. En la actualidad, gracias a un tratado internacional que prohíbe su uso, esta cifra se redujo a entre 15.000 y 20.000 personas por año. En 2005, solo tres Gobiernos, los de Myanmar, Nepal y Rusia, admitieron el uso de minas terrestres (los grupos rebeldes las usan diez países más). El número de países que fabrican minas terrestres ha caído de 50 a 13, a pesar de que una cuarta parte de los Gobiernos de todo el mundo aún no ha firmado o ratificado el tratado.

La Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal de 1997 y el «Proceso de Ottawa» que llevó a su creación, abrieron nuevos caminos en los anales de la diplomacia, impulsados por el optimismo que siguió a la guerra fría, que permitió a los Gobiernos y a las ONG abordar los temas de seguridad desde una nueva perspectiva. La sociedad civil de todo el mundo, liderada por las ONG a través de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (ICBL, por sus siglas en inglés), dieron relevancia al asunto en la agenda internacional y consiguieron el extraordinario impulso necesario para prohibir unas armas que la mayoría de Gobiernos consideraban tan corrientes y aceptables como las balas.

La ICBL movilizó la opinión pública e influyó a Gobiernos de todo el mundo mediante un mensaje claro y conciso: que nada justifica el coste humano de las minas terrestres. Los miembros fundadores fueron ONG comprometidas con la retirada de minas, la distribución de prótesis entre las víctimas y la documentación del impacto de las minas en la población civil. Los Gobiernos reconocieron de forma inmediata sus conocimientos únicos en la materia. La diversidad de los miembros de la ICBL y la flexibilidad de su estructura (nunca ha tenido una secretaría y no se convirtió en una entidad con registro legal hasta después de recibir el Premio Nobel de la Paz en 1997) constituyen la fuerza del movimiento.

Quizá el factor clave para el éxito del movimiento fue la estrecha cooperación entre la ICBL y un grupo de Gobiernos con ideas similares (especialmente Canadá, Noruega, Austria y Sudáfrica), así como con agencias de la ONU (especialmente la UNICEF) y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Frente a la oposición de las grandes potencias, este grupo central creó una nueva forma de diplomacia internacional, basada en la voluntad de operar fuera del sistema de la ONU, la participación a gran escala de ONG, el liderazgo de países pequeños y medianos, el rechazo a las reglas de consenso y el evitar los bloques regionales.

El movimiento aportó conocimientos esenciales para el proceso diplomático y desempeñó un papel clave en la elaboración de la convención. Por ejemplo, en la primera conferencia diplomática formal, celebrada en Ottawa en 1996, los diplomáticos canadienses y la ICBL trabajaron de forma conjunta para garantizar la máxima asistencia por parte de los Gobiernos. La ICBL estuvo representada en la mesa, mientras que los Gobiernos que entonces aún no estaban dispuestos a dar su apoyo a una prohibición total fueron relegados al rango de observadores. Los activistas ayudaron a elaborar el contenido de la declaración final y del plan de acción. Al final de la conferencia, el primer ministro canadiense, Lloyd Axworthy, sorprendió a los delegados al anunciar que su país acogería una conferencia para la firma de la convención al cabo de un año.

Los activistas y los principales defensores del Gobierno habían aprendido la lección del fracaso de las negociaciones para un Protocolo de las Minas Terrestres en 1995-96, en las que las estructuras formales movidas por el consenso brindaron a las grandes potencias innumerables oportunidades de retrasar y diluir el proceso, y las alianzas tradicionales y las lealtades regionales frenaron su avance. Con el firme apoyo del entonces Secretario General Kofi Annan, trasladaron el proceso fuera de la ONU y, en vez de permitir que el consenso diluyese el tratado a un mínimo común denominador, subrayaron el concepto de una participación «de mentes afines», según la cual sólo aquellos que creyesen en una prohibición total deberían participar. Las reglas de negociación requerían dos tercios de la mayoría para poder hacer cambios en el texto, frenando así de forma efectiva los intentos de los Estados Unidos y otros países de debilitarlo a través de enmiendas.

Firmado en diciembre de 1997 por 122 Gobiernos que se reunieron en Ottawa, la Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal fue un acuerdo de voluntades, no de todos los Gobiernos. Sin embargo, tal como muestran las cifras anteriores, ha influido incluso en el comportamiento de algunos Gobiernos no signatarios. Del mismo modo que algunas partes del derecho humanitario internacional que no han sido consensuadas de forma universal, creó una norma de buen comportamiento internacional que casi todos los Gobiernos siguen.

La campaña contaba con ciertas ventajas que pueden no estar presentes en otros casos: giraba alrededor de una sola arma, un mensaje fácil de retener y un contenido muy emotivo. El arma no era importante a nivel económico ni vital a nivel militar. Sin embargo, la campaña demostró que si los Gobiernos y la sociedad civil trabajan conjuntamente, pueden resolver un problema humanitario de gran envergadura, superando la oposición de los Estados más grandes y aparentemente más intransigentes.

Fuentes: Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (2001,2005). «Informe del Monitor de Minas Terrestres», (www.icbl.org); Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (2006) «Global Success, Big Challenges: Mine Ban Treaty Turns 7», comunicado de prensa del 1 de marzo de 2006; Muggah, R. y Batchelor, S. (2002). *Development Held Hostage: Assessing the Effects of Small Arms Availability*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación, Nueva York (este informe habla de una cifra de 25.000 víctimas al año); Goose, S. (2000) «The Campaign to Ban Antipersonnel Mines – Potential Lessons», ponencia presentada en la conferencia *Human Security: New Definitions and Roles for Global Civil Society*, Foro Internacional de Montreal.

CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático ya no es simplemente una posible amenaza, la consecuencia remota de una contaminación continua. El análisis científico de la ola de calor europeo de 2003 que acabó con la vida de más de 30.000 personas mostró que esta ola de calor podía atribuirse al cambio climático de modo más evidente que ningún otro desastre previo: por fin había una prueba irrefutable del cambio climático.²¹³ En 2007, un año de crisis climáticas incluía las peores inundaciones en África en tres décadas, inundaciones sin precedentes en México, inundaciones masivas en el sur de Asia y olas de calor e incendios forestales en Europa y Australia. Cada uno de los desastres reafirmó el paso de unos impactos potenciales a reales, reflejados en el informe de 2007 del Panel intergubernamental sobre cambio climático. El reto que esto representa para la comunidad internacional nunca había quedado tan claro ni había sido tan urgente.

En los países ricos, los Gobiernos ya están respondiendo –el Reino Unido casi ha duplicado su inversión en control de las inundaciones y en erosión de las costas²¹⁴ y las primas de los seguros están aumentando a la par de los riesgos añadidos. Como ya se ha argumentado en el capítulo 4, los países en desarrollo se enfrentan a más riesgos procedentes del cambio climático, porque están expuestos a peligros más intensos relacionados con el clima y porque la población y las comunidades pobres están peor equipadas para soportar estos impactos. Si no se aplican medidas urgentes, el cambio

climático socavará décadas de desarrollo y aumentará la pobreza y la desigualdad tanto a nivel mundial como nacional. Ni siquiera los países ricos son inmunes a estos impactos dramáticos, pero los que primero lo sufren y de manera más intensa son los países pobres.

Hace décadas que los científicos tienen conocimiento de las amenazas que impone el cambio climático, pero el aparato internacional para abordar el problema es más reciente y en gran medida sigue incompleto. Además de las iniciativas desperdigadas de algunos Gobiernos nacionales, lo que existe en la actualidad es el acuerdo en la reducción de las emisiones de gas invernadero (conocido como «mitigación») por parte de algunas naciones ricas, algunos programas de comercio de emisiones de carbono para asistir en esa tarea y varios fondos internacionales de pequeñas dimensiones establecidos para evaluar y ayudar a pagar los costes adicionales de hacer frente al cambio climático (conocido como «adaptación») en los países en desarrollo.

Estas respuestas, organizadas de acuerdo al Convenio marco de la ONU sobre el cambio climático de 1992 y el Protocolo de Kyoto de 1997, son de momento totalmente inadecuadas en lo que se refiere al objetivo último del Convenio: estabilizar el cambio climático dentro de un marco temporal que permita que los ecosistemas se adapten de forma natural, que garantice que la producción de alimentos no está amenazada y que permita que tenga lugar el desarrollo sostenible.²¹⁵ Los científicos estiman que tenemos menos de diez años para dar ese cambio.

QUÉ ES JUSTO: DEJEMOS DE DAÑAR, EMPECEMOS A AYUDAR

Lograr este reto será una tarea hercúlea, similar a la de la movilización mundial propia de los tiempos de guerra. Debido a que la economía mundial depende totalmente de los combustibles fósiles que son los máximos culpables de las emisiones globales de gas de efecto invernadero, la necesidad de abordar estas emisiones tiene implicaciones de gran alcance. Son pocos los sectores económicos que no se verán afectados y los retos políticos, de gestión y de organización para impulsar los cambios rápidos son enormes. Es más, los efectos secundarios de los impactos y de las respuestas a las emisiones crecientes afectarán a

todos los aspectos del sistema internacional, incluyendo los regímenes que gobiernan el comercio y los flujos financieros, la asistencia y la ayuda humanitaria, y el conflicto y la seguridad.

Sin embargo, el reto para el régimen de clima internacional no es solo garantizar que las emisiones globales de gases de efecto invernadero se reduzcan radicalmente y rápido: debe hacerse de modo que corrija las profundas injusticias que motivan el cambio climático. La población pobre que menos culpa tiene del cambio climático es la que está más expuesta a los riesgos de su impacto (véase el capítulo 4). El cambio climático obligará a los países en desarrollo a prepararse para desastres naturales sin precedentes y a adaptar la agricultura a unas condiciones sustancialmente más secas o más húmedas (o ambas), pero también a construir economías modernas sin una fuerte dependencia de combustibles fósiles, algo que ningún país ha hecho nunca. Y todo ello, además de la urgente necesidad de superar la pobreza y la desigualdad.

Puesto que los países industrializados tienen una gran responsabilidad histórica por el exceso de carbono que hay en la atmósfera, tienen la obligación de dirigir los esfuerzos de mitigación y adaptación, tanto en casa como en el exterior. Esto forma parte de la «deuda ecológica» que deben los países ricos a los países pobres, que se ha estimado que excede a toda la deuda real del mundo en desarrollo, que suma 1,8 billones de dólares.²¹⁶ En otras palabras, el régimen internacional debe garantizar que los países más ricos y más responsables dejen de dañar y comiencen a ayudar.

Los principios de la igualdad en los que se basa este punto de vista están escritos en el régimen climático internacional, que afirma que los países ricos «deberían llevar la delantera en la tarea de combatir el cambio climático y los efectos adversos del mismo».²¹⁷ Además de la importancia de la justicia por propio derecho está la relevancia práctica de la justicia y la igualdad. Es poco probable que los países en desarrollo se comprometan a tomar medidas de acuerdo a un régimen climático internacional que es evidentemente injusto. Hasta la fecha, las débiles promesas de los países ricos se quedan muy lejos de cumplir con las demandas. El enorme reto político que esto representa puede verse representado en el punto muerto resultante en las negociaciones climáticas internacionales.

Para garantizar un régimen climático internacional eficaz, los países ricos deben actuar rápidamente y reducir sus propias emisiones (esto es, parar de dañar), que siguen aumentando año tras año 15 años después de que se firmase el Convenio sobre clima de la ONU. Además, los países ricos deben financiar tanto los esfuerzos de adaptación como los de mitigación, incluyendo el desarrollo y utilización de las tecnologías relevantes, necesarios en los países en desarrollo (esto es, empezar a ayudar) para estimular el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. A su vez, los países en desarrollo tienen que poner a funcionar estos incentivos dando pasos para formar su resistencia al inevitable cambio climático y pasando ellos mismos a caminos de desarrollo de bajo uso de carbono.

SIMPLE ADAPTACIÓN

A comienzos de las negociaciones relativas al clima, la Alianza de Pequeños Estados Isleños (AOSIS), seriamente preocupada por el cambio climático que podría ver desaparecer a muchos de sus países al aumentar los niveles del mar, planteó la posibilidad de compensación por los daños del cambio climático de acuerdo a las leyes internacionales medioambientales.²¹⁸ El cambio climático podría tratarse algún día como el equivalente a un gigantesco accidente industrial, un *Exxon Valdez* atmosférico. Pero quizás el símil más cercano es el de la industria tabacalera, que se ha visto obligada a contestar a la pregunta «¿Por qué continuaron comerciando y ocultando las pruebas, cuando sabían que sus actividades llevarían a millones de personas a la muerte?». Lo mismo se podría preguntar a las empresas y a los Gobiernos que, a pesar del creciente peso de las pruebas, no restringieron sus emisiones de carbono. El presidente de Uganda, Yoweri Museveni, ha descrito el cambio climático como «un acto de agresión de los ricos contra los pobres».²¹⁹ ¿Le darán la razón algún día los tribunales?

En gran medida, la respuesta dependerá de hasta qué punto los países ricos cumplan sus compromisos y los principios que los sustentan, como el principio del «el que contamina paga», que establece la obligación de los que contaminan, y no las víctimas, de pagar por los costes de su contaminación. Dado que los peores impactos del cambio climático pueden reducirse en gran medida a través de pasos

preventivos eficaces –como prepararse para las inundaciones, anticipar periodos de sequía y olas de calor, construir las infraestructuras para soportar la frecuencia sin precedentes y la escala de los desastres relacionados con el clima– pagar por la adaptación más que por los daños resulta un método mucho más eficaz y más humano para que los que contaminan cumplan con sus obligaciones. Además de ayudar a evitar un batiburrillo caótico de pleitos, puede salvar vidas e impulsar, en lugar de minimizar, el desarrollo humano.

¿Cuánto costará la adaptación en los países en desarrollo? Aunque calcular dichos costes resulta una ciencia complicada e inexacta, establecer una cifra aproximada es crítico para ofrecer unas directrices para la comunidad internacional. Partiendo de los cálculos del Banco Mundial, pero añadiendo los costes a nivel de comunidad, Oxfam estima el coste total en por lo menos 50.000 millones de dólares anuales, y mucho más si no se reducen rápidamente las emisiones de gas de efecto invernadero.²²⁰ El *Informe sobre desarrollo humano* de 2007 pedía 86.000 millones de dólares en 2015 para evitar el «apartheid de la adaptación», un abismo entre los países ricos, donde la inversión en adaptación masiva ya está planeada, y los países pobres, que se está dejando (literalmente) que se hundan o a su suerte.

Ya se están preparando estudios para concienciar sobre los términos económicos de la adaptación climática. Aunque es fundamental para una mejor comprensión de cómo deberían calcularse y dirigirse las inversiones de adaptación, ya es evidente que a menos que los países más castigados, que ya tienen problemas de dinero, reciban financiación compensatoria internacional, la lucha por el cambio climático bloqueará los esfuerzos a largo plazo por reducir la pobreza. Del mismo modo, a menos que la financiación de la adaptación se añada a los compromisos de ayuda internacional necesarios para conseguir los fines de reducción de la pobreza, los países en desarrollo serán incapaces de abordar los retos.

¿Quién debería pagar y de acuerdo a qué? El principio del Convenio sobre clima de la ONU de «responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas» (Artículo 3.1) ofrece una guía que todavía es válida. Partiendo de que los países que son *responsables* de producir emisiones excesivas y *capaces* de ofrecer asistencia

deberían asumir los costes, Oxfam ha desarrollado un «Índice de financiación de la adaptación» como indicación de lo que debería pagar cada país. Sobre esta base, Oxfam ha calculado que EEUU, la Unión Europea, Japón, Canadá y Australia son responsables de más del 95 por ciento de la financiación necesaria. Estima que EEUU es responsable de más del 40 por ciento, la Unión Europea de más del 30 por ciento y Japón de más del 10 por ciento. Dentro de la Unión Europea, los cinco mayores donantes de la financiación de la adaptación deberían ser Alemania, Reino Unido, Italia, Francia y España.²²¹

El régimen climático internacional debe convertirse en un sistema mundial fuerte y metódico para abordar los costes de la adaptación y la mitigación de las emisiones de carbono. Hasta la fecha los países ricos han prometido solo 250 millones de dólares en los fondos internacionales para la adaptación de los países en desarrollo, menos del 0,5 por ciento de lo que se necesita.²²² Incluso la nueva fuente de financiación más prometedora, el Fondo de Adaptación al Cambio Climático, que financiará las medidas de adaptación en los países en desarrollo, inicialmente con fondos de un dos por ciento de gravamen sobre los créditos de carbono generados de acuerdo al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), que se tratan a continuación, solo se espera que recaude otros 80-300 millones de dólares al año desde 2008-2012.

Aunque el Fondo de Adaptación podría convertirse en el canal principal para dirigir los recursos para la adaptación en los países en desarrollo, su base de financiación tiene que ampliarse enormemente para hacer frente a la magnitud de la necesidad. Un sistema que es consistente con los incentivos para reducir las emisiones tienen que reservar ganancias de la subasta de permisos de emisiones en los mercados de carbono nacionales, como la Directiva del Comercio de Emisiones de la UE u otros mercados similares propuestos en EEUU y Australia. Alemania anunció su intención de apartar más de un cuarto de las ganancias para la adaptación en los países en desarrollo a finales de 2007. Sea cual sea el sistema que se adopte, la justicia exige que los países ricos expliquen cómo cumplirán con sus obligaciones y compromisos para ayudar a los países vulnerables a cubrir los costes de la adaptación climática.²²³

EL RETO DE LA MITIGACIÓN

Cuando el Convenio sobre clima de la ONU se firmó en la Cumbre de la Tierra en Río, en 1992, la comunidad internacional anticipó una acción por parte de los países ricos que reduciría sus emisiones hasta los niveles de 1990 en el año 2000. En la actualidad, cuando las noticias diarias informan sobre cómo el cambio climático está empezando a amenazar el abastecimiento de alimentos y a exceder la capacidad de adaptación de los ecosistemas naturales, es evidente que los esfuerzos de la comunidad internacional para abordar la amenaza climática están fallando, por lo menos con respecto al objetivo último del Convenio.

En términos globales, las emisiones de gas de efecto invernadero deben reducirse drásticamente y de forma rápida. En última instancia, las preguntas «¿Hasta qué punto?» y «¿A qué velocidad?» son preguntas políticas que la comunidad internacional debe responder, consciente de que con cada respuesta los líderes políticos aceptan un grado de riesgo que afectará más directamente a la población pobre. A mediados de siglo serán necesarias unas reducciones globales de un 80 por ciento por debajo de los niveles de 1990 para seguir teniendo una posibilidad razonable de mantener el calentamiento mundial por debajo de 2°C. Incluso con este dramático descenso en las emisiones, el mundo todavía se enfrenta a una posibilidad entre tres de un cambio climático catastrófico.²²⁴ Cada día, semana, mes y año que pasa mientras las emisiones siguen aumentando estamos un paso más cerca de cambios posiblemente irreversibles que esperan en el umbral de los 2°C. Cada retraso en comenzar a hacer descender la curva de las emisiones hace que el objetivo de alcanzar el 80 por ciento sea más caro y más improbable.

En 2006, el antiguo economista jefe del Banco Mundial, sir Nicholas Stern, calculó el coste de estabilizar las emisiones de carbono en un uno por ciento del PIB mundial en 2050, cantidad enorme, pero en última instancia tolerable, y más aceptable si se tenía en cuenta el 5-20 por ciento de la producción global que, según Stern, costaría la *falta de acción*.²²⁵ Su influyente informe presenta un argumento convincente para tomar medidas urgentes, afirmando que la mitigación «debe verse como una inversión, un coste en el que incurrimos ahora y en las próximas décadas para evitar los riesgos

de consecuencias muy graves en el futuro». El informe llegaba a la conclusión de que «abordar el cambio climático es la estrategia a favor del crecimiento a largo plazo, y puede hacerse de modo tal que no limite las aspiraciones de crecimiento de los países ricos y pobres. Cuanto antes se tomen medidas eficaces, menos costoso será el proceso».

Hasta la fecha los debates han degenerado con frecuencia en un improductivo punto muerto en el que por una parte los países ricos argumentaban que las naciones de crecimiento rápido como China e India deben aceptar un freno en sus emisiones mientras que ellos sólo muestran débiles avances en este sentido, y por otra los países más pobres y con más población indican sus niveles mucho más reducidos de emisiones per cápita y destacan la culpa histórica de los países ricos al despilfarrar los niveles de tolerancia de carbono del planeta y enfatizan la necesidad de desarrollo para el crecimiento.

Superar esta división resulta evidentemente una condición previa para avanzar hacia el nivel de recortes mundiales necesario, así como un indicador de hasta qué punto se considera justo aplicar en el futuro un régimen climático. Exigir que los países y las comunidades pobres renuncien a la prosperidad para salvar el planeta es equivalente a pedirles que paguen la cuenta por siglos de contaminación a manos de los países desarrollados. Es injusto y poco probable que funcione. La cuestión de cómo se deberían compartir entre los países las contribuciones para los esfuerzos de mitigación mundiales es una cuestión central en las negociaciones a partir de 2012.

Aunque las opciones para dividir las obligaciones de emisiones mundiales son muchas, los principios éticos que deben servir de base de cualquier acuerdo viable para compartir el peso se resumen en:

- **Emisiones iguales per cápita:** Ninguna persona tiene más derecho que otra a la capacidad del ciclo de carbono de la atmósfera global.
- **Responsabilidad y capacidad:** Las poblaciones y los países tienen que tomar medidas de acuerdo a su responsabilidad por causar el problema (emisiones históricas) y su capacidad para ayudar.

- **El derecho al desarrollo:** El nivel actual de pobreza en un país debe tenerse en cuenta a la hora de determinar su obligación a contribuir en los costes de la mitigación y la adaptación.

Desde un punto de vista crítico, el concepto de compartir la responsabilidad inherente al régimen climático para después de 2012 debe poder defenderse de acuerdo a una aplicación objetiva de estos principios y debe satisfacer las ideas más subjetivas de justicia y equidad. Un enfoque de este tipo está incluido en el marco de Derechos de desarrollo de gases de efecto de efecto invernadero, en el que las obligaciones nacionales para hacer, o pagar, recortes en carbono se basan en la responsabilidad pasada por las emisiones y en la capacidad actual de pagar, al tiempo que se garantiza el derecho al desarrollo de los países pobres. En contraposición a otros enfoques, tiene en cuenta la desigualdad (de ingresos y de emisiones) dentro de las naciones al dispensar los ingresos y las emisiones de la población que se encuadra por debajo del umbral mínimo de «clase media global» de unos 9.000 dólares per cápita. Sostiene que los países ricos tienen la responsabilidad del cambio climático actual y que deberían pagar la mayor parte de los esfuerzos de adaptación y mitigación, permitiendo que los países en desarrollo se concentren en la reducción de la pobreza y en el desarrollo.²²⁶

Sea cual sea el modo en que se comparta la responsabilidad, invertir la tendencia creciente tras siglos de emisiones de carbono no será tarea fácil. ¿Cómo pueden garantizar los Gobiernos, empresas e individuos que las emisiones lleguen a su punto más alto y después caigan en los próximos 10 años? Esta cuestión es fundamental en los debates, cada vez más urgentes, sobre el modo de responder al cambio climático. Las tres opciones principales utilizan herramientas tradicionales de la política gubernamental:

Normas: Los Gobiernos podrían alcanzar acuerdos mundiales y/o nacionales que establezcan unas normas de emisión para las diferentes industrias y acuerden un régimen para obligar al cumplimiento de dichas normas. Entre los ejemplos se incluyen las normas de calidad sobre las emisiones de los vehículos o los requisitos legales para que las nuevas casas estén libres de carbono.

Subvenciones: Los Gobiernos de los países ricos podrían subvencionar esfuerzos de reducción del carbono, por ejemplo realizando

investigaciones sobre nuevas tecnologías en campos como la energía renovable o captura de carbono, o podrían respaldar a las empresas o individuos que produzcan o adopten el equipamiento bajo en carbono actual. Todos los países deberían también terminar con las perversas subvenciones que de hecho estimulan el uso del combustible fósil. Los países ricos en su conjunto subvencionan la producción y el consumo de combustible fósil nacional con una cantidad entre 10.000 y 57.0000 millones de dólares anuales en exenciones fiscales y apoyo directo. Si se redirige esta cantidad, podría financiar la adaptación de los países en desarrollo.²²⁷

Impuestos: Al garantizar que el verdadero coste de las emisiones de carbono se refleja en los precios que pagan los consumidores, los Gobiernos pueden crear un sistema de incentivos para soluciones de bajo carbono y animar a la innovación para responder a esta nueva demanda. Un impuesto sobre las emisiones de carbono podría frenar los gases de efecto invernadero y al mismo tiempo recaudar fondos para la adaptación y otros propósitos. Los impuestos sobre el transporte aéreo están cada vez más justificados como impuestos sobre el carbono. Sin embargo, aunque es más fácil de implementar, los impuestos no reducen necesariamente la cantidad de emisiones, factor crítico para combatir el calentamiento global.

Otro enfoque que ha conseguido muchos adeptos combina las normas y los impuestos para utilizar la presión del precio y reducir así el uso del carbono por medio de mercado regional, nacional o mundial para reducciones de las emisiones de carbono. Basándose en los esfuerzos estadounidenses para reducir las emisiones de dióxido de sulfuro de acuerdo a la Ley de aire limpio, el comercio de emisiones de carbono permite a las empresas comprar y vender «permisos de carbono» para que aquellos que pueden reducir más fácilmente las emisiones lo hagan y saquen un beneficio al vender los ahorros de carbono resultantes a otras empresas que tienen más dificultad a la hora de reducir sus emisiones.

Aunque los Gobiernos han utilizado todos los enfoques mencionados para reducir las emisiones, el comercio de emisiones de carbono se ha adoptado como una herramienta central para impulsar la respuesta mundial y está evolucionando rápidamente. En 2006, los mercados internacionales de carbono facturaron alrededor de

30.000 millones de dólares (1.600 millones de toneladas de CO₂)²²⁸ y se esperaba que los volúmenes se duplicasen en 2007.²²⁹ Los mayores mercados son la Directiva de Comercio de Emisiones de la UE (EU ETS, por sus siglas en inglés), que sumaba 24.000 millones de dólares en 2006 (1.000 millones de toneladas de CO₂) y los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kyoto, con un valor de 5.000 millones de dólares (520 millones de toneladas). Los mercados de emisiones de carbono restantes –los incipientes mercados nacionales de Australia, Japón, Canadá y EE UU– forman una fracción diminuta del total.²³⁰ A diferencia de la Directiva de la UE o de los MDL, no están sujetos a los compromisos adquiridos en Kyoto. Existe un pequeño pero creciente mercado voluntario en compensaciones (100 millones de dólares/20 millones de toneladas de CO₂ en 2006).

Los dos tipos principales de comercialización de carbono que componen los mercados actuales son el comercio de las emisiones y el comercio de la compensación. En el primero, también conocido como «cap and trade», el Gobierno establece un límite en las emisiones de un sector económico concreto y un programa para reducir ese límite con el tiempo. Se asigna un permiso comerciable (o asignación) a las empresas en ese sector para sus emisiones y deben pagar una multa si sus emisiones exceden esa cantidad. Las empresas que encuentran más barato reducir sus emisiones pueden hacerlo y vender sus permisos a otras empresas más sucias. La Directiva de Comercio de Emisiones de la UE es uno de los primeros ejemplos de esta clase en el mercado de emisiones de carbono.

El método de compensación de carbono implica reducir las emisiones de proyectos fuera de una economía que tiene un límite obligatorio establecido sobre las emisiones. Por ejemplo, al financiar un proyecto de ahorro de energía en un país en desarrollo, una empresa puede ganar crédito por las reducciones logradas y aplicarlo a su propia asignación de emisiones. El Mecanismo de Desarrollo Limpio, dirigido por las Naciones Unidas, implica compensaciones de comercio, mientras que la Directiva de Comercio de Emisiones de la UE es un híbrido que incluye ambas clases.

El mercado del carbono es una construcción de política gubernamental, y su eficacia está vinculada a la voluntad y resolución de los

Gobiernos a establecer límites duros sobre las emisiones y reducirlos con el paso del tiempo. Esto es lo que crea la escasez del mercado, impulsando el aumento del precio del carbono, creando el incentivo para que los actores del sector privado proporcionen una mayor eficiencia y más reducciones en las emisiones. La mayoría de los observadores y de los participantes en el mercado esperan que haya una extensión y que los sistemas de comercio se expandan a otros países y a otros sectores.²³¹

Hasta la fecha, sin embargo, los mercados de emisiones de carbono son frágiles, no están probados y son extremadamente polémicos. También son relativamente pequeños, ya que cubrieron menos del 5,5 por ciento de las emisiones totales de carbono en 2006. En la parte positiva, han establecido órganos de regulación del mercado, normas y un precio para el carbono. Sólo eso ya constituye un elemento impresionante de innovación institucional, mientras todo el mundo se pregunta sobre el futuro del comercio de carbono después de 2012. Pero la verdadera prueba es si este mercado llevará a reducciones rápidas y significativas de las emisiones y a inversiones bajas en carbono, tanto en el norte como en el sur. Y en eso tiene importantes desventajas:

- Gracias a los grupos de presión de la industria, los límites iniciales que se establecieron fueron demasiado elevados en la directiva insignia de Europa y el precio del carbono se colapsó, como era de esperar, eliminando los incentivos para reducir las emisiones. Los grupos de presión de la industria amenazan con menoscabar las propuestas para introducir la subasta de permisos de emisiones en la ETS.
- El precio del carbono ha sido demasiado volátil como para dar lugar a inversiones a largo plazo en áreas como la energía renovable que son necesarias si se quieren reducir las emisiones.²³²
- Debido a que el comercio de emisiones de carbono busca las reducciones en emisiones de gas de efecto invernadero al menor coste general posible, canaliza los esfuerzos del sector privado hacia las reducciones más baratas en lugar de hacerlo hacia las que son vitales a largo plazo, como los cambios en la infraestructura, nuevas tecnologías y fuentes de emisiones dispersas (por ejemplo, el transporte y la vivienda).

Los MDL están acosados por otros problemas: graves dudas rodean la credibilidad de la supervisión y verificación de las reducciones de carbono en algunos países; los países más pobres están de hecho excluidos por sus bajos niveles de emisiones y la falta de fuentes concentradas; y la iniciativa podría incluso hacer que algunos Gobiernos no frenasen su proceso de contaminación, ya que esperan la posibilidad de conseguir su parte del pastel con el MDL. En tales circunstancias, la opción de la compensación dentro de la directiva de la UE constituye un escape fundamental, porque ofrece a las empresas la posibilidad de comprar su válvula de escape en las limitaciones de carbono de forma barata, con pocos beneficios netos frenando las emisiones totales.

También hay la tensión real entre los objetivos dobles del MDL de reducir las emisiones globales y transferir fondos para la inversión de bajo carbono en el sur. El mercado se ajusta a los proyectos grandes y baratos de reducción de emisiones, como revisar las plantas químicas anticuadas, en lugar de las inversiones dispersas que benefician directamente a la población pobre.

La fuerza y la utilidad de estos mercados depende de cómo se reformen los marcos políticos para hacerlos más estrictos, predecibles y creíbles.²³³ Algunos desarrollos potenciales clave de acuerdo a los sistemas «cap and trade» basados en asignaciones incluyen un alcance geográfico extenso y conexiones entre los mercados en diferentes países, la inclusión de nuevos sectores como la aviación y más subastas de permisos, en lugar de regalos gratis para los que contaminan (método principal de distribución, propio del pasado). A largo plazo, exponentes más radicales de las soluciones de mercado incluso han sugerido la posibilidad de recurrir a permisos personales de carbono, ofreciendo incentivos a aquellos que ahorren energía y vendan sus ahorros a compradores de carbono, de los que se pasan el día volando y van en vehículos todoterreno.

Sin embargo, hasta la actualidad, los mercados de emisiones de carbono no han ofrecido unas reducciones significativas de las emisiones ni un avance hacia modelos de desarrollo más sostenibles. Los riesgos de fracasar son enormes. Para cuando sepamos si es realmente eficaz el comercio de emisiones de carbono, miles de millones

de toneladas de carbono habrán sido liberadas a la atmósfera y ya se estarán produciendo cambios irreversibles.

La dependencia del comercio de carbono revela una mezcla de tendencias ideológicas y quizás la influencia de los grupos de presión empresariales que siempre han buscado crear otro mercado rentable (y preferiblemente volátil). Intentar aplicar una solución de mercado como el comercio de carbono a todos los problemas puede conllevar contorsiones aparentemente infinitas, cuando normalmente una simple regulación o impuesto sería una opción más directa y más eficaz.²³⁴ Otros enfoques, como la regulación, las subvenciones y los impuestos deben incluirse si queremos que la respuesta global satisfaga la urgencia del reto.

Sea cual sea el instrumento empleado, el esfuerzo mundial de mitigación requerirá grandes cambios en el modo en que viven las sociedades de alto consumo, así como cambios en la distribución de las finanzas y la tecnología en todo el planeta. Al igual que con la adaptación, para que la mitigación tenga éxito será necesario que se adapten la transferencia de tecnologías de energía limpia y de finanzas y que se pongan en uso en los contextos de los países en desarrollo a gran escala. Un fondo de innovación para el desarrollo limpio que permita financiar un equivalente medioambiental a las estrategias nacionales de reducción de la pobreza sería esencial para permitir que los países en desarrollo frenen sus emisiones al tiempo que aborda la pobreza y la desigualdad.

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) muestra lo que puede lograrse con un buen Gobierno global. Establecido en 1988 por la Organización meteorológica mundial de la ONU y por el Programa medioambiental de la ONU, el IPCC ha publicado desde entonces cuatro evaluaciones exhaustivas del conocimiento científico, técnico y socioeconómico disponible con referencia al cambio climático, en 1990, 1995, 2001 y 2007. Los políticos se refieren a estos informes como la última palabra sobre el estado de la ciencia relativa al clima.

La increíble autoridad e influencia del IPCC nace de los procedimientos cuidadosamente concebidos del organismo y de su estructura de Gobierno. Desde un punto de vista crítico, el IPCC no realiza por sí mismo ninguna investigación científica, sus informes son

sólo estudios críticos de todos los hallazgos científicos publicados y revisados por homólogos. Tiene expresamente prohibido realizar recomendaciones políticas basándose en sus estudios: sus conclusiones deben ser «relevantes a la política sin condicionarla».

Lo más importante es que, como organismo intergubernamental, las conclusiones del IPCC deben estar acordadas por todos los Gobiernos miembros antes de la publicación. Esto implica que las conclusiones del IPCC no reflejan sólo la opinión y la consideración de unos 1.000 científicos, sino también el consenso de los Gobiernos de todo el mundo.²³⁵ También implica que sus conclusiones tienden a presentarse de la forma más conservadora posible, puesto que los Gobiernos que mantienen un interés activo en acallar hallazgos científicos incómodos tienen cierta influencia sobre la toma de decisiones.

El IPCC, que ha sido acusado desde varios frentes de practicar «activismo científico» o de estar abiertamente bajo la dirección de poderosos intereses gubernamentales, ha trabajado sin descanso para consolidar, actualizar y comunicar el conocimiento sobre el cambio climático inducido por el ser humano, a pesar de las intensas presiones políticas. Estos esfuerzos hicieron que el IPCC consiguiese el premio Nobel de la Paz en 2007 (compartido con el antiguo vicepresidente de EEUU convertido en defensor del medio ambiente, Al Gore).

Por el contrario, un batallón de incrédulos y de personas que retrasan intencionadamente la cuestión, que van desde opositores genuinos a activistas de grupos de presión que sólo sirven sus propios intereses, han presentado una oposición persistente. La Coalición Global del Clima (GCC, por sus siglas en inglés), fundada en 1989 por las industrias energéticas y automovilísticas, optó por tácticas empleadas en los grupos de presión del tabaco, uno de cuyos activistas tenía un eslogan privado que rezaba: «la duda es nuestro producto», para, en palabras de un memorándum interno que salió a la luz, «reposicionar el calentamiento global como una teoría y no como un hecho». Su victoria más importante fue quizás el voto del Senado estadounidense de 95 a 0 en 1997 para oponerse a la participación estadounidense a cualquier acuerdo (como el Protocolo de Kyoto) que impusiese reducciones obligatorias de gas de efecto sobre EEUU.

La GCC dirigió una campaña de publicidad de 13 millones de dólares contra Kyoto («No es global y no funcionará»), argumentan-

do que dañaría la competitividad y que no obligaba, injustamente, a China y a otros países en desarrollo libres.²³⁶ Finalmente, la acumulación de pruebas llevó a BP a dimitir de la GCC en 1996, seguido por Shell y Ford. En 2002, la coalición desapareció, pero su legado es un debate público en EEUU (el mayor emisor del mundo) que se queda a años de distancia de Europa. Se han perdido años de un valor incalculable que aumentan la urgencia y la dificultad de responder y los daños ya se están produciendo.²³⁷

En el otro lado del debate, las organizaciones medioambientales y, cada vez más, de desarrollo han visto cómo aliados poco comunes del sector privado se les unían. Algunos sectores empresariales con horizontes de inversión de 30 años, como los fondos de pensiones y las empresas petrolíferas, piensan, como es de esperar, en escalas temporales que van más allá de los ciclos electorales de cuatro años de muchos políticos. La industria bancaria, de seguros y de reaseguros, mientras tanto, se han empezado a alarmar al ver los costes inflacionistas de los desastres medioambientales, o se han empezado a interesar por los beneficios potenciales de fuentes de energía, tecnologías y sistemas de producción que protegen el medio ambiente. Otros inversores a largo plazo temen otro tipo de «riesgo climático», esto es, el riesgo de que las empresas petrolíferas y otros responsables del cambio climático puedan verse ante futuras demandas, de manera similar a lo que pasa con las industrias tabacaleras y de comida rápida, por no anticipar una regulación de las emisiones.²³⁸

Un grupo de economistas cada vez menor todavía cuestiona si los beneficios justifican los costes, en cuanto a crecimiento inevitable y reducción de la pobreza, y afirma que los costes y daños futuros son mucho menos importantes que los costes actuales²³⁹ (este punto de vista ignora la posibilidad o el impacto del daño irreversible que no puede estimarse de manera significativa). El Informe Stern rebate con eficacia dichos argumentos. También se ha visto obstaculizado el progreso por el abismo intelectual que existe entre los científicos ambientales que hasta la fecha han dominado el debate sobre el cambio climático y los científicos sociales que dirigen los debates sobre desarrollo. Las dos tribus académicas hablan diferentes idiomas y por tanto ha sido difícil crear un frente común.

La tecnología va a jugar un papel central en la transición a una economía baja en carbono que reduzca drásticamente la dependencia de combustibles fósiles para el transporte, la agricultura y la producción de energía. La tecnología es vista por algunos como una especie de tarjeta «para salir gratis de la cárcel» que permitirá tanto a los países ricos como a los pobres seguir aumentando sus economías de mercado mientras que simultáneamente logran las reducciones necesarias para evitar el catastrófico cambio climático. ¿Pero está justificado este optimismo tecnológico?

Una posibilidad es una nueva tecnología que transforme la dependencia mundial sobre el carbono, por ejemplo, la fusión nuclear limpia que produce energía sin carbono. Sin embargo, nada de esto parece inminente (los científicos han estado intentando domar la fusión durante unos 50 años, con muy poco éxito hasta la fecha) e incluso aunque se pudiese descubrir tal tecnología, llevaría décadas comercializarla y diseminarla. Con la economía mundial en crecimiento y las emisiones de carbono aumentando, el mundo no se puede permitir el lujo de esperar que venga un remedio tecnológico indoloro a solucionar el problema.

La tecnología existente podría en teoría darnos algo de tiempo, pero sólo si se divulgasen rápidamente a todos los países las técnicas más avanzadas y más limpias. Si el mundo en su conjunto pudiese cambiar rápidamente para convertirse en un país con tanto ahorro de carbono (en cuanto a toneladas de carbono por unidad de PIB) como los países desarrollados más eficaces (Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Suiza) las emisiones de carbono globales caerían en un 43%. Eso, junto con las tendencias tecnológicas existentes (el ahorro de carbono global ha mejorado en un 1,6% por año desde 1975), nos permitiría unos 10 años extra para encontrar la ruta tecnológica y de desarrollo que nos permitiese reducir las emisiones mundiales en un 80% en 2050 comparadas a los niveles de 1990 (el nivel de reducciones necesario para minimizar el riesgo de un cambio climático catastrófico).²⁴⁰

Semejante movimiento global hacia tecnologías limpias, nuevas y ya existentes, requeriría un esfuerzo enorme a nivel mundial, saltándose las normas de propiedad intelectual y el interés propio comercial a corto plazo y necesitaría estar respaldado por una fi-

nanciación adecuada. También hace caso omiso de cuestiones como el uso del transporte aéreo, que va rápidamente en aumento y que está siendo cada vez más importante como fuente de gases de efecto invernadero, sin que se vea una alternativa baja en carbono. Puede ser que las pautas de consumo tengan que cambiar tanto como las pautas de producción. Estos son retos monumentales pero las alternativas son igual de desagradables: cruzar los dedos y esperar que venga alguna panacea tecnológica o aceptar unos índices globales de crecimiento más reducidos.

En la práctica, es probable que evitar el catastrófico cambio climático exija una mezcla de soluciones, incluyendo una transferencia tecnológica acelerada, la innovación y la reducción de las emisiones en los grandes países contaminantes. Sigue en el aire la cuestión de si esto incluirá unos índices de crecimiento más reducidos en algunos o en todos los países o si una combinación de ingenuidad humana y liderazgo político serán suficientes.

Para los países más pobres, la transición a una economía baja en carbono podría no ser tan urgente: al fin y al cabo, a excepción de las economías gigantes y de rápido crecimiento de China y India, su aportación de carbono es muy pequeño. Finalmente, sin embargo, tendrán que encontrar una ruta para el desarrollo que no dependa en un consume masivo de combustibles fósiles, bien porque los precios serán demasiado elevados o porque (de un modo análogo al del tratado de proliferación nuclear) esos países que ya han usado grandes reservas de carbono para industrializar sus propias economías nieguen esa opción a los demás países. Otra consideración clave es si los países pobres pueden permitirse quedar fuera de los nuevos sistemas de energía bajos en carbono que inevitablemente se convertirán en el impulsor de la competitividad en el futuro.

De hecho, los países pobres tendrán que evolucionar hacia economías de ahorro de carbono en una fase de sus rutas de desarrollo anterior de lo que hicieron los países desarrollados, tal como está sucediendo ya en la alfabetización, los índices de mortalidad infantil bajos y los índices de nacimiento más bajos. Como mínimo, esto requerirá un cambio de mentalidad entre las élites en los países en desarrollo, que tienden a inspirarse en modelos estadounidenses de consumo ostentoso.

¿Y si no aparece una solución tecnológica y no tiene lugar un reequilibrio acordado y planificado públicamente? Entonces, los ajustes económicos sólo pueden ocurrir de forma caótica en una lucha por el carbono basada más en la fuerza bruta que en el razonamiento. Un factor complejo es la posibilidad de que el mundo llegue al punto culminante de producción de petróleo en un futuro próximo, lo cual llevará a un aumento rápido de los precios y a más tensiones sobre el acceso a las reservas de carbono. Aunque el aumento en los precios podría ayudar al mundo a reducir las emisiones de carbono (de hecho es parte de la razón de que exista el comercio de emisiones de carbono y los impuestos sobre carbono) es probable que sean un desastre para la igualdad. Si se elimina el liderazgo político y se lleva a cabo una lucha impulsada por los precios, o incluso por el ejército, por los recursos entre las poblaciones pobres del mundo y sus élites enriquecidas gracias al petróleo el único resultado posible es la exclusión de los que no tienen poder o riqueza para acceder al carbono.

A nivel mundial, la lucha de poder entre los que tienen carbono y los que no lo tienen podría hacer que tocara a su fin el periodo de rápido desarrollo mundial que siguió al final del colonialismo. En su lugar podríamos ver la caída de una «cortina de carbono» que separe a los grupos de países ricos y de alta tecnología (o las poblaciones dentro de los países), capaz de protegerlos de los estragos del cambio climático y de controlar el acceso al carbono, de los países y comunidades pobres que vivirán una nueva Edad Media, expuestos a las devastadoras y erráticas condiciones climáticas, incapaces de poder permitirse el carbono necesario para unirse al grupo de los ricos.

Estos son pensamientos apocalípticos y los opositores a los grupos de defensa del medio ambiente los han acusado de decir que venía el lobo y les han demostrado su error gracias a nuevas tecnologías y a nuevos descubrimientos de yacimientos de recursos naturales. Pero como muestra gráficamente el libro *Collapse* de Jared Diamond, el daño medioambiental y la naturaleza de la respuesta que da la sociedad explica la desaparición repentina de algunas de las grandes civilizaciones de la historia.²⁴¹ Deberíamos recordar que en la fábula de Esopo, el lobo acabó atacando al niño pastor y nadie acudió en su ayuda.

Mientras la UE y EE UU no avanzan hacia un régimen climático internacional, el abismo más grande está entre los países ricos e industrializados y los países en desarrollo. Para complicar todavía más la cuestión, los propios Gobiernos de los países en desarrollo están divididos ante el cambio climático. Países que se encuentran a nivel del mar, como Bangladesh y una serie de pequeños Estados isleños, se enfrentan a un desastre de alcance nacional si los niveles del mar siguen aumentando, y son los que más exigen medidas inmediatas. Otros se encuentran en medio de un enorme crecimiento económico, y dependen en gran medida del uso creciente de combustibles fósiles, por lo que se convierten rápidamente en uno de los mayores emisores de gases de efecto invernadero del mundo.

Esos Gobiernos desconfían de los llamamientos para frenar sus emisiones, y señalan que el rico norte se ha industrializado basándose en los combustibles fósiles y que ahora les quiere negar a los países pobres la misma oportunidad. También sostienen que es natural que los países grandes como China e India tengan emisiones totales elevadas: la verdadera «equidad de carbono» debería basarse en índices per cápita. Con este razonamiento, las emisiones de las naciones industrializadas todavía hacen parecer pequeñas las de los poderes emergentes.

Tienen su parte de razón, pero el calentamiento global es una realidad y los grandes países en desarrollo tendrán que acabar aceptando sanciones sobre sus emisiones. Sin embargo, los términos de dichas sanciones, especialmente la justicia o injusticia con la que se distribuya el dolor entre los países y entre los grupos dentro de los países, llevará a una gran polémica. La transición a una economía de bajo carbono será mucho más fácil si los países ricos son los primeros y los más rápidos en tomar medidas (al fin y al cabo, realmente tienen que hacer profundas reducciones, mientras que incluso los países en desarrollo de mayor crecimiento sólo necesitan estabilizarse alrededor de los niveles actuales), en ofrecer la tecnología y la financiación adicional necesaria para reducir la dependencia de los combustibles fósiles y proporcionar la financiación a gran escala tan urgente para que los países en desarrollo se adapten y para evitar peores impactos en las próximas décadas.

El cambio climático representa uno de los mayores retos para el Gobierno mundial: es una versión acelerada de las otras amenazas (como la guerra o las crisis financieras) para las que se creó el sistema internacional. De alguna manera, la comunidad internacional debe trabajar de forma conjunta para reducir drásticamente las emisiones de carbono, al tiempo que garantiza el derecho al desarrollo para las mujeres y los hombres pobres en un mundo sometido a las limitaciones de carbono. Y el reto tiene un tiempo límite: unas medidas inadecuadas determinarán un cambio irreversible en los próximos 15 años.

Los poderosos intereses se benefician de la falta de regulación, en este caso de las emisiones de CO₂ en lugar del tráfico de armas o de los flujos de capital. Las instituciones globales son débiles o están dominadas por Gobiernos al servicio de intereses creados. Los beneficios de las medidas de prevención sólo se podrán apreciar en un futuro relativamente lejano y con frecuencia en diferentes países. La realidad política es que las inundaciones de Nueva Orleans o de Europa central hacen más probable que Washington o Bruselas tomen medidas que los ciclones de Bangladesh o las sequías de Níger.

Las nuevas instituciones del tipo que exige el cambio climático surgieron en el pasado como resultado de un impacto que reanima a los aliados y convence a los indecisos, como la guerra o la depresión económica. Tales impactos tienen costes enormes, especialmente para las poblaciones pobres. En este caso, esperar a que se produzca un importante impacto sistémico conllevará probablemente puntos de inflexión irreversibles. En ese sentido se parece a la lucha nuclear, pues los acuerdos mundiales deben alcanzarse *antes* de que tenga lugar un impacto significativo.

Convencer al público de la necesidad de un sacrificio a corto plazo para lograr soluciones a largo plazo siempre es difícil: véase al respecto el ritmo glacial de la reforma de las pensiones en muchos países. Lograr todo esto con igualdad es todavía más difícil, como en las conversaciones de comercio en Doha, donde los países ricos se resisten a conceder una flexibilidad adicional a cualquier país pobre que pueda convertirse en competidor. Los políticos podrían mantener la esperanza de que aparezca una ruta menos costosa en forma de soluciones tecnológicas que puedan obviar la necesidad de renun-

cias complicadas. Sin embargo, las soluciones tecnológicas podrían acabar aumentando la desigualdad, mientras que unas visiones más salvajes de la geoingeniería, como arrojar a los océanos partículas de hierro para impulsar el crecimiento de las algas o lanzar reflectores gigantes al espacio, es probable que tengan graves consecuencias no intencionadas.

Los obstáculos políticos son enormes, pero las dimensiones de la amenaza son casi inimaginables: el cambio climático podría hacer que grandes partes del planeta fuesen inhabitables, provocando así una pérdida de especies comparable al fin de los dinosaurios. Una de esas especies podría ser la nuestra. Quizás sería más verosímil la desintegración de la civilización y el retroceso de siglos o incluso milenios de la sociedad. El Gobierno mundial del sistema internacional se enfrenta a la prueba más dura de las próximas décadas.

GOBIERNO GLOBAL EN EL SIGLO XXI

El siglo XXI se caracterizará por una creciente integración económica y un cambio en los equilibrios de poder entre las naciones: el lento deterioro de las potencias tras la Segunda Guerra Mundial, el aumento inexorable de las nuevas potencias como China e India, el mayor peso de los bloques regionales y subregionales como la Unión Africana, Comesa (este y sur de África), Caricom (Caribe) o ASEAN (Asia oriental) y el colapso a veces precipitado de los países pobres en los márgenes de estos cambios tectónicos. Las instituciones de Gobierno global se construyeron sobre un orden que se está erosionando rápidamente y tendrán que evolucionar para mantener el ritmo de los nuevos retos.

Con todas sus limitaciones, el Gobierno global ofrece la promesa de construir cierta igualdad y previsibilidad en las relaciones internacionales al controlar a los poderosos asegurando que las naciones pobres tengan el suficiente espacio político y los suficientes recursos para poder salir de la pobreza y ayudar a los más vulnerables. El reto es asegurar que el Gobierno global se parezca a una red de seguridad más que a una trampa.

Las actuales instituciones de Gobierno global están lejos de cumplir esas esperanzas: la ONU lucha por reformarse a sí misma y convertirse en el tipo de organización eficaz que pueda aplicar su recién acordada «responsabilidad para proteger»; el Banco Mundial y el FMI siguen amarrados a una doctrina económica en gran medida

anticuada e ideológica que causa mucho daño a demasiados países, y lo mismo se puede decir de la OMC; las agencias de ayuda se mueven con demasiada lentitud como para poder superar las ineficacias e invertir el nuevo dinero de ayuda de manera que refuerce y no socave a las democracias jóvenes.

Es más, desde el punto de vista del desarrollo, hay profundos huecos en la tela del Gobierno global. Cuestiones de vital importancia para los países pobres, como la migración o el acceso al conocimiento, reciben poco más que algún comentario, mientras que cuestiones que parecen importar a los países poderosos, como el acceso a los mercados, los movimientos de capital o proteger sus avances tecnológicos, se hacen cumplir con todo el peso de la ley. Hasta la fecha, el profundo reto sistemático que impone el cambio climático y la necesidad de que los países ricos y pobres pasen a un modelo de desarrollo bajo en carbono minimizan la respuesta.

Sin embargo, y a pesar de todo esto, los últimos avances ofrecen cierto optimismo que hace pensar que el Gobierno global podría hacer las cosas mejor. El sombrío fracaso en Irak ha llevado al sufrimiento incalculable de la población iraquí, pero también nos ha enseñado la locura que representa volver a la diplomacia de cañón en un mundo multipolar. La creación del Tribunal Penal Internacional debería disuadir a las generaciones futuras de dictadores y torturadores que hasta ahora podían cobijarse en la inmunidad judicial. Los renacientes países en desarrollo han creado nuevas coaliciones que desafían el control de Occidente en organizaciones como la OMC. La concienciación pública en Occidente sobre la pobreza y la desigualdad mundial nunca había sido tan elevada y los políticos de todos los partidos parecen cada vez más preocupados por esas cuestiones mundiales, como el cambio climático, que requieren respuestas globales. El aumento en la organización de la sociedad civil en todo el mundo ofrece un impulso sólido para un mayor progreso.

Bajo ese manto de noticias y eventos, las actitudes y las creencias están cambiando. Las leyes y tratados de derechos humanos internacionales están poco a poco adquiriendo peso e impulso en la mente de Gobiernos y ciudadanos. Incluso los dictadores más ilustres ahora no paran de hablar sobre la retórica, o incluso la aplicación, de los derechos y la democracia; las normas internacionales sobre

armas y comercio han mitigado algunos de los comportamientos más depredadores de los poderosos; y la cooperación internacional ha motivado la inversión en bienes públicos globales. Quizás lo más importante de todo es que los sistemas internacionales han proporcionado un vehículo para la solidaridad con las luchas de las mujeres y los hombres pobres. Sin embargo, la urgencia y las dimensiones del reto imponen al Gobierno global un empeño mucho mayor.

Los pronósticos y la ambición se quedan siempre cortos en comparación con lo que la historia acaba ofreciendo. En 1808, pocos podían predecir el final de la esclavitud; en 1908, Nueva Zelanda era la única nación con sufragio universal (e incluso allí, las mujeres todavía no podían presentarse al parlamento). ¿Qué cambios de una magnitud comparable traerá consigo este nuevo siglo? ¿Será, como algunos predicen, el «Siglo de Asia» y verá cómo China e India eclipsan a las antiguas potencias de Europa y EE UU? ¿Es el ascenso de una «clase media» global de naciones emergentes semejante al ascenso de las clases medias nacionales que proclamaron la caída de la autocracia y el origen de la democracia y, de ser así, nos iremos hacia un sistema de «un país, un voto» o (mucho más radical, pero más justificable en términos de derechos) de «una persona, un voto» en las instituciones mundiales? Cualquiera de las opciones sería preferible a la del sistema de «un dólar, un voto» que prevalece hoy día en instituciones como el FMI.

¿Y qué será de la ONU? ¿Llegará a la mayoría de edad como algo parecido a una forma de Gobierno global, quizás con el Consejo de Seguridad de la ONU expandiendo sus competencias de la seguridad política a económica y medioambiental (proceso que ya está en camino, tras los debates sobre el cambio climático)?

A medida que proliferan las instituciones, leyes y tratados, está comenzando a emerger desde el cenagal algo parecido a un Gobierno global, pero su forma no es clara y su progreso se ve asaltado por reveses. Para algunos parece un salvador, para otros, un monstruo. De acuerdo a ciertos criterios parece estar dominado por principios de supervivencia en su máxima expresión, para otros, por principios de cooperación mundial. Darwin o Gandhi, todavía no se sabe quién prevalecerá. Pero lo que sí sabemos es que el resultado será fundamental para determinar el entorno en el que la ciudadanía y

DE LA POBREZA AL PODER

los Estados luchan por erradicar la pobreza y abordar la desigualdad, el sufrimiento y la amenaza del colapso medioambiental en el curso de este siglo.

CAPÍTULO SEIS

CONCLUSIÓN

UN NUEVO ACUERDO
PARA UN NUEVO SIGLO

UN NUEVO ACUERDO PARA UN NUEVO SIGLO

Este libro propone un futuro de mujeres y hombres de comunidades de todo el mundo que gozan de educación y buena salud; que poseen derechos, dignidad y voz; y que son capaces de determinar su propio destino. Los Estados eficaces y responsables, junto con una economía dinámica, hacen avanzar a los países y garantizan una distribución justa de bienes, oportunidades y poder. Un sistema democrático de Gobierno global gestiona las inevitables tensiones y los choques entre países, e intenta preparar a la sociedad para lo que, cada vez más claramente, parece ser una tormenta medioambiental inminente.

La alternativa –un mundo con disparidades cada vez mayores entre «los que tienen» (riqueza, tecnología, agua, tierra, carbono) y «los que no tienen», un mundo dual de incluidos y marginados– augura el innecesario sufrimiento de continentes, naciones y grupos excluidos en países de por sí ricos. Este reverso de la utopía es al mismo tiempo inestable y contraproducente, puesto que los «de arriba» (*uppers*, en terminología de Robert Chambers) deberán dedicar gran parte de su tiempo a procurar librarse de los «de abajo» (*lowers*), que acudirán en masa a clamar a las puertas de los privilegiados.

¿Cómo hemos llegado a esta encrucijada histórica? El siglo XX fue un drama sobrecogedor que conoció un derramamiento de sangre jamás visto, pero también un avance extraordinario en la descolo-

nización, el crecimiento económico, la emancipación de la mujer y la innovación tecnológica. Sin embargo, mirando atrás se puede ver que dejó pasar una inmejorable oportunidad de aprovechar los avances tecnológicos y materiales para poner fin a la pobreza y fomentar un nuevo acuerdo que relegaría la miseria a los libros de historia.

No es demasiado tarde para lograrlo, pero las limitaciones medioambientales que impone el cambio climático y los recursos naturales escasos hacen que el empeño sea, si cabe, más urgente. Los métodos antiguos (democracia de baja intensidad, la economía de goteo, el crecimiento sucio y un Gobierno global inepto) han demostrado ser ineficientes. Las iniciativas que se emprendan deben basarse en el reconocimiento del papel fundamental de los ciudadanos activos y los Estados eficaces. Sólo de ese modo se podrán implementar las estructuras sociales y políticas necesarias para que el desarrollo vaya en beneficio de las personas y las comunidades más pobres.

También hacen falta nuevos métodos y nuevas herramientas analíticas. En su intento por reformar el crecimiento en un mundo que limita cada vez más las emisiones de carbono, la economía debe cambiar su marco de referencia para que los legisladores puedan ver todas las consecuencias sociales, políticas y medioambientales de sus decisiones, si queremos que las economías del mundo cambien el crecimiento sucio e ineficaz (en cuanto a lucha contra la pobreza) por un crecimiento que redistribuya la riqueza entre la población pobre. La idea de seguridad debe redirigirse hacia la «seguridad humana»: una combinación de acceso al poder y protección que incida sobre las numerosas vulnerabilidades que afligen de manera especial a las personas y comunidades pobres. La «seguridad» ya no debe significar hombres armados, comunidades cercadas y guerra interminable.

El impulso para poner fin a la pobreza y afrontar la desigualdad y el sufrimiento se producirá en un mundo multipolar y cada vez más globalizado. En contra de las predicciones de los globo-optimistas, los Estados nación no se desdibujarán, pero sus acciones estarán cada vez más influidas (para bien o para mal) por realidades y normas globales. Los Gobiernos de países ricos y sus ciudadanos, del sur y del norte, deben construir un sistema mundial de Gobierno que garantice que los países y las empresas más poderosos «dejen de

hacer daño» y que fomente los esfuerzos de desarrollo de cada país gracias a una combinación de Estados eficaces y ciudadanos activos: hombres y mujeres que viven en la pobreza, la exclusión y la inseguridad, pero luchan por un mundo mejor. Ellos son los pilotos en la carrera del desarrollo, pero los países ricos y sus ciudadanos pueden ayudarles despejando el camino de obstáculos y fomentando la lucha por el desarrollo.

Es difícil imaginar una causa que merezca más la pena. La lucha contra las lacras de la pobreza, la desigualdad y la amenaza de colapso medioambiental definirá al siglo XXI, como la lucha contra la esclavitud o por el sufragio universal definieron siglos pasados. Si fracasamos, las generaciones futuras no nos perdonarán. Si lo conseguimos, se preguntarán cómo pudo el mundo tolerar tanta injusticia y sufrimiento innecesarios por tanto tiempo.

APÉNDICE

CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO

CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO

No hay nada permanente salvo el cambio.

HERÁCLITO, SIGLO VI A.C.

En la década de 1780 se obligaba a trabajar hasta la muerte a aproximadamente medio millón de esclavos africanos en plantaciones de azúcar de caña en las colonias británicas de las Indias Occidentales. La idea de que la esclavitud era legítima y «normal» estaba muy arraigada en la conciencia pública en Gran Bretaña y las demás naciones esclavistas, y en general se aceptaba que la economía británica no podría sobrevivir sin la esclavitud y el comercio de esclavos. «Si hubieras propuesto, en Londres a principios del año 1787, cambiar todo esto», escribe el historiador Hochschild, «nueve de cada diez personas te habrían tomado entre risas por chiflado».¹ Con todo, en 1807 el Parlamento británico prohibió el comercio de esclavos y el 1 de agosto de 1838, casi 800.000 esclavos de todo el Imperio Británico obtuvieron la libertad por la abolición de la esclavitud.

¿Cómo tuvo lugar un cambio social tan trascendental? En el Caribe, América Latina y el sur de Estados Unidos, una oleada de rebeliones de esclavos desafiaron la institución de la esclavitud, alcanzando el éxito más notable con la creación de la república negra independiente de Haití en 1804. Pero la esclavitud también se vio desafiada en el centro del imperio. Se formó una coalición de individuos extraordinarios y entregados, liderados por el diácono anglicano Thomas Clarkson y el parlamentario William Wilberforce. Tenían

el respaldo de los cuáqueros, un grupo religioso radical, muchos de los cuáles eran hombres de negocios influyentes. Los abolicionistas hicieron uso de reuniones públicas, giras de conferencias, peticiones, carteles y manifestaciones en posiblemente la primera campaña masiva reconocible para los activistas actuales. Durante los siguientes 250 años, sus acciones inspiraron los movimientos masivos por el sufragio de las mujeres y por el derecho a formar un sindicato, así como para muchas otras luchas y campañas que siguen dando forma al mundo moderno y a las vidas y las posibilidades de su gente.

Pero las campañas masivas sólo son una fuente más de cambio. No todos los cambios se persiguen conscientemente: los inventores del alambre de espino no previeron que su impacto en la movilidad de las tropas fuese a contribuir a los horrores de la guerra de trincheras en la Primera Guerra Mundial. Ni se consiguen exclusivamente gracias al activismo político. Las nuevas tecnologías, desde la bombilla a Internet, las tendencias demográficas de envejecimiento o urbanización, los altibajos del comercio de bienes; la expansión de la alfabetización y el ritmo lento del cambio político, interrumpidas por los «puntos de inflexión» repentinos de guerras y rebeliones, ratificaron la visión de Heráclito de una agitación constante.

Y, desde luego, no todos los cambios son positivos. La historia está salpicada de derrumbes, matanzas y desastres, muchos de los cuáles implican a los mismos protagonistas y la misma dinámica que los cambios que se suelen considerar positivos. De hecho, el genocidio de Ruanda de 1994 podría verse como una versión particularmente bárbara de la combinación de ciudadanos activos y Estados eficaces que suele impulsar un cambio nacional. En ocasiones, lo más notable es la *falta* de cambios: países, grupos de personas o procesos que «se estancan», mientras el resto del mundo cambia en torno a ellos.

Se pueden estudiar los diferentes protagonistas de esta obra para explicar por qué hay o no hay cambios. El cambio está íntimamente ligado al poder. Las diversas dimensiones del poder (poder sobre otros, poder para actuar, «poder con» en forma de organización colectiva y «poder interno»: confianza en uno mismo y sensación de legitimidad) determinan la naturaleza de la interacción entre los diferentes componentes del cambio. El poder determina quién gana

y cómo: pacíficamente o no, legalmente o no, de forma perdurable o no. Lograr un cambio suele tener que ver con inclinar la balanza del poder hacia una parte u otra, y un cambio positivo suele implicar inclinarla a favor de los pobres y sus organizaciones.

Cómo se produce el cambio es un asunto central en prácticamente cualquier campo de la investigación académica. Los historiadores debaten cómo surgió el nacionalsocialismo en Alemania. Los economistas investigan los factores que impulsan el crecimiento económico. Los sociólogos examinan el auge del islamismo radical. Los psicólogos debaten las estructuras de incentivos que modifican el comportamiento humano. Los geógrafos estudian el papel del clima en el auge y la decadencia de las civilizaciones.

Llama, por tanto, la atención que no haya una disciplina académica del «estudio de los cambios» (la obra de Jared Diamond, como en *Armas, gérmenes y acero* (1997) probablemente sea lo más parecido a ese género). En cambio, el desarrollo de disciplinas académicas independientes en el último siglo ha acarreado un aislamiento y un exceso de especialización. Los economistas, por ejemplo, han aprendido muy poco de los sociólogos sobre la motivación humana y suelen mantener supuestos simplistas sobre la naturaleza humana. Los expertos en ciencias políticas se centran principalmente en procesos institucionales y rara vez recurren a los conocimientos de los psicólogos sociales sobre los factores determinantes del comportamiento individual y de grupo. Algunas disciplinas se centran en la investigación cuantitativa, por considerar la investigación cualitativa carente de rigor y objetividad. Otros se basan en fenómenos actuales y observables, y no cuentan con la vista a largo plazo de los historiadores. A los expertos en una disciplina suele resultarles imposible penetrar en el lenguaje complejo o en las fórmulas matemáticas contenidas en los artículos de revistas de otras disciplinas.

La falta de comunicación entre disciplinas ha limitado nuestra comprensión sobre cómo se produce el cambio. En particular, el «mundo del desarrollo» de Gobierno, académicos y ONG ha sufrido de un exceso de dependencia en el prisma limitado y único de la economía ortodoxa para comprender la naturaleza y los desafíos del desarrollo, lo que empobrece nuestra comprensión de las vidas

reales y de los procesos que conducen al cambio. Estos fallos son importantes, porque alcanzar un cambio positivo (como el crecimiento económico a favor de los pobres y el final de la discriminación) y evitar el cambio negativo (como un conflicto bélico o el cambio climático) son centrales para luchar contra la pobreza, la desigualdad y el sufrimiento.

Este apéndice presenta un esbozo de algunas ideas para mejorar nuestra comprensión del cambio. Se han utilizado para analizar los diversos episodios del cambio que se debaten en este libro, especialmente los ochos estudios de casos que ilustran cómo se produce el cambio realmente.

LOS COMPONENTES DEL CAMBIO

Un proceso de cambio, ya sea de nivel nacional o local, suele implicar una combinación de cuatro componentes diferentes: contexto, instituciones, agentes y eventos (véase la Figura 7.1).² Desglosar así cualquier proceso de cambio en sus componentes puede ayudar a identificar los diferentes actores y procesos implicados:³

El **contexto** describe el entorno en el que tiene lugar el cambio. Puede ser el factor determinante más importante de la naturaleza y la dirección del cambio. El contexto incluye:

- Cambio demográfico: urbanización, migración, envejecimiento, cambio de estructuras familiares, cambios en la mezcla étnica, etc.
- Globalización: restricciones y oportunidades que surgen de la integración en la economía global.
- Entorno: cambio en la disponibilidad de recursos naturales, clima, etc.
- Cambio tecnológico: introducción de nuevas tecnologías como la telefonía móvil o las cosechas transgénicas, así como la adaptación y la difusión (más lentas) de tecnologías existentes como la electricidad o el motor de combustión interna.

Instituciones: organizaciones y reglas (tanto formales como informales) que establecen las «reglas del juego» que rigen el comportamiento de los agentes. Incluyen:

DE LA POBREZA AL PODER

- Cultura, casta y religión, que determinan en gran medida las percepciones comunes de lo que está bien y lo que está mal, de lo que es socialmente aceptable y de lo que es «normal» en aspectos como el papel de cada sexo o lo aceptable de protestar o rebelarse. Las corrientes cambiantes en las creencias religiosas son uno de los factores impulsores más influyentes del cambio social y político (cosa que se puede comprobar con sólo ver las noticias de la noche).
- Además de las creencias religiosas, la evolución de otras ideas y otros conocimientos determina lo que ven, tanto gobernantes como gobernados, como normal, aceptable o inaceptable. Las ONG y los políticos hablan sin parar de «debates», precisamente porque, a largo plazo, tales discusiones conforman el paisaje de la política y del poder.
- Estructuras familiares.
- Instituciones formales como la Administración Pública, el Estado de derecho, etc.
- Sistemas de Gobierno: por ejemplo, democracia, ya sea incluyente o excluyente, autocracia, gobierno militar, etc.
- Naturaleza del sector privado (pequeño frente a grande, nacional frente a extranjero).
- Relaciones patrón - subordinado.

Agentes: organizaciones e individuos activamente implicados en la promoción o en el bloqueo del cambio. Ejemplos:

- Movimientos sociales.
- Partidos políticos.
- Élite políticas y empresariales, ya estén a favor o en contra.
- Ejército y policía.
- Líderes inspiradores.
- Emprendedores sociales.

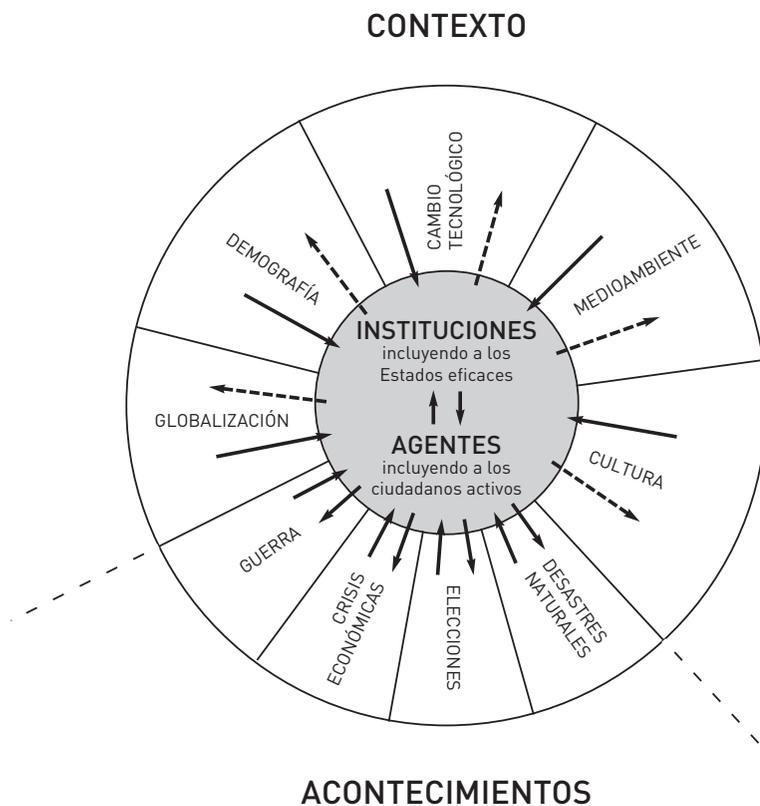
Eventos: eventos únicos que desencadenan un cambio más amplio, como guerras, pandemias, conflictos civiles, desastres naturales o derrumbes económicos. Las elecciones y las campañas electorales a menudo funcionan como catalizadores para el cambio social y político. En un nivel local, los eventos como las marchas o la represión

por parte de las autoridades pueden ser catalizadores clave para la organización popular.

Estas categorías son inevitablemente cercanas entre sí y los límites entre unas y otras a veces son imperceptibles. Los «agentes» se confunden con las «instituciones» cuando las instituciones se implican activamente en un proceso de cambio: la Administración pública es tanto una institución como un agente, y es a menudo responsable del bloqueo, o de la promoción, de diferentes tipos de cambios. Las guerras son a menudo declaradas deliberadamente por los Gobiernos, mientras que las revueltas y las guerras civiles pueden surgir de alzamientos armados de grupos previamente excluidos.

¿Cómo se relaciona esta estructura con el tema subyacente de este libro: que el desarrollo sostenible requiere una combinación de ciudadanía activa y un Estado eficaz y responsable? En cuanto a los componentes del cambio, los ciudadanos activos son agentes y un Estado eficaz es una importante institución. Como muestra la Figura 7.1, se puede considerar que estos dos elementos son un círculo interno, rodeado por componentes más amplios de cambio, como el contexto y los eventos, que son menos susceptibles a la acción política o pública. Las flechas discontinuas entre los círculos interno y externo muestran que las instituciones y los agentes tienen un control limitado (especialmente en países en vías de desarrollo) sobre estos factores contextuales, mientras que las líneas continuas muestran que esos factores tienen un impacto inmediato e importante sobre las instituciones y los agentes. Comprender estos componentes más amplios nos ayuda a entender las restricciones y las posibilidades para crear una ciudadanía activa y un Estado eficaz y responsable.

FIGURA 7.1
CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO



LAS DINÁMICAS DEL CAMBIO

Los componentes del cambio se combinan e interactúan, lo que crea una ruta completa que implica altibajos de actividad, así como diferentes combinaciones de contexto, instituciones, agentes y eventos. Los procesos de cambio son muy complejos e impredecibles, pero pueden regirse por algunas de las siguientes dinámicas:

Progreso acumulado y secuencial: Muchas veces, el cambio es lento y, desde cerca, puede parecer que no tienen consecuencias. Pero a largo plazo, cambios como la noción en evolución de los derechos humanos o actitudes ante la violencia machista tienen consecuencias profundas. Es más, los procesos de cambios son secuencias: un evento o una variación lleva a otro, con lo que se crea una «ruta de cambio» única que suele ser muy difícil de predecir, pero que se puede analizar a posteriori. A menudo, las organizaciones de ciudadanos interactúan con los Estados con insistencia, para presionar en busca de reformas (o responder a reformas).

Cambio caótico: Como sucede en el plano físico en las «catástrofes», algunos cambios sociales y políticos son discontinuos, ya que una serie de factores conduce a los factores a un repentino «punto de inflexión».⁴ Este proceso se parece a un terremoto: el resultado devastador de una acumulación imperceptible de presión entre placas tectónicas en lo profundo de la superficie terrestre. La cuestión para los aspirantes a «agentes del cambio» es cómo pueden mejorar su capacidad para identificar (e influir en) esas situaciones de «límite del caos».

Momentos de cambio más predecibles: En el espectro que va de la evolución gradual a largo plazo y la revolución catastrófica, se encuentran los momentos de cambio predecibles. Entre ellos, las elecciones y las muertes de líderes estancados en el poder, así como procesos como la reconstrucción posterior a un conflicto, que suele ofrecer una probabilidad mucho mayor de reforma, pero también un mayor riesgo de que las reformas se reviertan y el país vuelva a caer en el conflicto.⁵

El cambio a menudo rodea a las ideas y los individuos inspiradores: La experiencia del programa de Oxfam en numerosos países da fe de la importancia del liderazgo en todos los niveles. Los líderes

pueden dar voz y dirección a un descontento general o al deseo de cambiar. Las ideas y las palabras pueden desempeñar un papel catalizador parecido que es por lo que los partidarios y los políticos prestan tanta atención a lo que se suele tachar de mera propaganda.

Las organizaciones tienen la llave para inclinar la balanza del poder: La organización aporta seguridad y fortalece la capacidad de incluir en el cambio. A menudo, los poderosos son los grupos mejor organizados de la sociedad. Por ejemplo, las asociaciones empresariales y los grupos de presión política establecidos por grandes terratenientes o grandes firmas. Sin embargo, cuando los pobres se organizan, como en Tikamgarh (véase página 169), pueden transformar las relaciones de poder y desencadenar un cambio profundo.

Efectos de demostración: En todos los niveles, el comportamiento de las personas se ve poderosamente influido por sus tres puntos de referencia. En un nivel global, Hollywood ejerce una poderosa atracción sobre las mentes de la mayoría de personas que van al cine en todo el mundo, mientras que el auge de China ha animado a muchos líderes de países en vías de desarrollo a cuestionar las políticas adoptadas por el «Consenso de Washington». En un nivel local, el cambio en una comunidad o un país suele servir de fuente de inspiración (o de alarma) para los vecinos.

Cambio a través de señales de precios: Las presiones por el cambio se suelen señalar mediante cambios en los precios, que son en sí mismos el resultado de la acción de gobiernos y empresas y las corrientes cambiantes de la oferta y la demanda. Tales cambios pueden ser repentinos, como sucedió con el aumento en el precio del petróleo que desencadenó el caos económico global en los setenta, o una variación gradual en los precios relativos que altere la actividad económica. Procesos como la respuesta al cambio climático es muy probable que tengan lugar en buena medida mediante señales de precios.

LA POLÍTICA DEL CAMBIO

Muchos procesos de cambio requieren acción por parte de quienes tienen el poder. Para organizaciones activistas como Oxfam, comprender cómo se produce tal acción es crucial para diseñar estrategias que influyan en quienes toman las decisiones. Un factor clave

es el grado de dolor implicado en cualquier cambio. Que un cambio sea fácil o difícil determina cuánta actividad política es probable que genere. Un cambio relativamente indoloro tiene más posibilidades de lograrse a través de evidencias y argumentos, mientras que un cambio que dañe gravemente a un grupo u otro es menos susceptible a los argumentos y es mucho más probable que sea conflictivo y posiblemente violento.

Paladines, causantes de variaciones y causantes de bloqueos: La mayoría de procesos de cambios políticos provocan apoyo, oposición y apatía, en función de cómo afecten a los diferentes grupos e individuos. Para cualquier organización que busque el cambio, neutralizar a los oponentes o ganarse a los indecisos puede ser tan importante como encontrar paladines.

Alianzas y coaliciones: Casi todos los cambios políticos son complicados e implican la creación y el mantenimiento de coaliciones de grupos diversos, muchos de los cuales pueden estar en desacuerdo en muchos asuntos. Sin embargo, la experiencia sugiere que las coaliciones a menudo son esenciales para ganarse a la población crítica política y social necesaria para efectuar el cambio. Y con frecuencia, las más eficaces son las que implican agentes y políticos colaboradores dentro del aparato del Estado, así como «expertos» dispuestos a desafiar las creencias establecidas sobre un asunto concreto.

Reformas preventivas de los poderosos: El derrumbe del sistema y la revolución son comparativamente raros. Si bloquear el cambio no funciona, los Gobiernos y las élites suelen aferrarse al poder realizando las mínimas reformas necesarias para ajustarse a las fuerzas del cambio (ya sean sociales, económicas o políticas) sin entregar el poder. No se trata necesariamente de un proceso cínico: los auténticos reformadores dentro de un Gobierno pueden ganar más influencia porque se considera que sus propuestas son del interés de todo el partido. Esas reformas suelen conceder sólo parte de los cambios demandados por los que las proponen y ponen mucha presión sobre las coaliciones partidarias del cambio, que a menudo no saben si aceptar o rechazar las reformas.

IMPLICACIONES PARA ONG Y OTROS PARTIDARIOS DEL CAMBIO

¿Cómo encajan el pensamiento y la acción de los profesionales del área del desarrollo como el Banco Mundial o donantes de ayuda bilateral (u ONG como Oxfam) en este análisis sobre cómo de produce el cambio? Muchas de las opiniones actuales se caracterizan por un modelo lineal de causa y efecto, que un autor ha caricaturizado como «enfoque de proyecto»: «En una situación que precisa un cambio, podemos recopilar datos suficientes sobre una comunidad y sus problemas, analizarlos y descubrir una serie de problemas subyacentes y sus causas, decidir qué problemas son los más importantes, redefinirlos como necesidades, concebir una serie de soluciones y propósitos o resultados, planificar una serie de actividades conectadas lógicamente para abordar las necesidades y alcanzar los resultados futuros deseados, según lo previsto en un principio, calcular los costes de las actividades en un presupuesto convincente, obtener los fondos e implementar esas actividades, supervisar su progreso mientras trabajamos para mantenerlas por el buen camino, con un poco de suerte alcanzar los resultados planificados y al final evaluar el proyecto para ver si es responsable, conocer su impacto y en ocasiones hasta para aprender.»⁶

Un enfoque así puede funcionar para tareas específicas como construir una escuela o perforar un pozo, pero está mal adaptada para describir o influir en el tipo de cambios caóticos y complejos que suelen caracterizar al desarrollo.

En líneas más generales, las ONG aborrecen la violencia y el sufrimiento: de hecho, reducirlos es uno de los primeros motivos para su existencia. Pero reconocer la función que tiene el conflicto en el cambio no implica que haya que aceptarlo. Si el único cambio que pueden concebir las ONG es el crecimiento equipado sin la «destrucción creativa» de Schumpeter (innovación sin riesgo y cambio sin conflicto) se arriesgan a pasar por alto algunos de los agentes impulsores del cambio más importantes. Un modelo de cambio descafeinado que considere sólo un progreso lento e indoloro puede terminar pareciéndose mucho a un apoyo del statu quo.

Roman Krznanic señala varios defectos en el pensamiento desarrollista sobre el cambio:⁷

Reformismo excesivo sin política o historia: El pensamiento desarrollista es esencialmente reformista e intenta trabajar dentro de las instituciones y sistemas existentes. Por lo tanto, pasa por alto la posibilidad de variaciones repentinas y se esfuerza por comprender el vínculo entre la agitación social y política y el cambio. A las organizaciones desarrollistas limitadas a una agenda reformista les habría resultado difícil apoyar al Congreso Nacional Africano durante el *apartheid* debido a su política de lucha armada, a los movimientos de liberación de los 80 en Centroamérica o las más de dos décadas de ocupaciones ilegales de tierra por parte del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil.

Esto plantea cuestiones difíciles para nuestra comprensión del cambio. Si renunciamos a la violencia salvo en las situaciones más extremas, como hacen la mayoría de ONG, estaremos eliminando de la ecuación una de las fuerzas más omnipresentes del cambio. Heráclito creía que «la guerra es el padre de todas las cosas». Los observadores modernos pueden no ser tan militaristas, pero la guerra es indudablemente una fuente principal de agitación política y social, lo cual no siempre es negativo, como demuestra la creación de los Estados del bienestar en Europa tras la Segunda Guerra Mundial.

Dentro de muchas organizaciones desarrollistas hay a menudo algo de división, al tener el personal que trabaja sobre el terreno en diferentes países en vías de desarrollo una visión sofisticada de la política y la historia locales (aunque a menudo más en su cabeza que en el papel). Sin embargo, estos conocimientos rara vez llegan a penetrar en el pensamiento global de la organización. Un experimentado miembro de una ONG observó que, casi invariablemente, las conversaciones serias sobre política con personal de todo el mundo sólo eran posibles en el restaurante o en el bar, una vez que ya había terminado la jornada de trabajo formal.⁸

Pasar por alto el impacto del cambio repentino y de los «choques»: Los choques como las guerras o los desastres naturales quizá son las fuerzas más poderosas para el cambio y, aun así, las organizaciones desarrollistas responden mayoritariamente a ellos sólo en términos

de ayuda humanitaria, como alimentos, agua y refugio, cosa que sin duda salva vidas, pero pasa por alto las oportunidades para un cambio positivo que ofrecen esos choques. Los cambios más importantes (sean buenos o malos) que normalmente tardarán décadas en producirse pueden suceder en cuestión de semanas o meses tras una guerra, un desastre o un alzamiento político. ¿Cómo podrían responder más eficazmente los profesionales del área del desarrollo a estos «resquicios de esperanza» para fomentar un cambio del sistema más amplio (por ejemplo, nuevas leyes y constituciones, actores políticos, movimientos por el cambio)?

Falta de agilidad multidisciplinar: Los profesionales del área del desarrollo tienden a mirar al cambio a través de la lente de una sola disciplina. En 2006, cuando el Banco Mundial encargó una evaluación externa de su departamento de investigación, nombró a un grupo de 20 eminentes economistas, para el disgusto de los no economistas de su equipo de investigación. Esta estrechez de miras disciplinar afecta también a las ONG. Puede explicar por qué los partidarios del desarrollo tienen debilidad por las panaceas, ya sea desde un punto de vista liberal (la obra de de Soto sobre derechos de propiedad, que se analiza en la página 82) o desde la izquierda (participación popular, movimientos sociales).

Subestimación de las limitaciones contextuales: Existe un número enorme de factores contextuales que afectan u obstaculizan los cambios. Las estrategias de desarrollo tienden a subestimar la importancia de esos contextos y, por tanto, sobrestimar las posibilidades del éxito en el cambio. En ocasiones, los defensores del cambio adoptan por defecto visiones utópicas del tipo «si yo gobernara el mundo», con poco análisis sobre cómo se deberían alcanzar esas visiones con la distribución existente de poder e influencia. Un pensamiento apolítico como éste puede resultar contraproducente, provocando sensaciones de omnipotencia, frustración o impotencia.

Cultura tecnológica: La ciencia y la tecnología son vitales para el desarrollo (con una influencia positiva y negativa). Lo más probable es que en los años próximos, aumente el debate sobre el uso de la informática, la telefonía móvil, los derechos de propiedad intelectual, la transferencia de tecnología, la agricultura transgénica, la nanotecnología e infinidad de otros asuntos. No obstante, muchas

ONG tienen graves carencias en cuanto a ciencia o tecnología, ya sea porque las omiten totalmente o porque se centran únicamente en sus desventajas, como en los casos de los transgénicos o los derechos de propiedad intelectual.

Indiferencia por el entorno: La mayoría de estrategias de desarrollo no sitúan su enfoque dentro de un paradigma de desarrollo sostenible (véase página 130). Esto debe cambiar para tener en cuenta factores como el cambio climático o la pérdida de biodiversidad.

Desatención a las relaciones personales y la comprensión mutua: Las estrategias de desarrollo centran casi exclusivamente su atención en actores individuales, grupos sociales organizados e instituciones, con poco reconocimiento al hecho de que las sociedades y las instituciones se componen de relaciones humanas, que son posibles puntos clave para el cambio. Hay muchas más posibilidades para que las organizaciones dedicadas al área del desarrollo lleven a cabo estrategias que fomenten la comprensión mutua, la empatía y la confianza creando relaciones personales entre los que tienen y los que no tienen, y que contribuyan a cambiar las actitudes y las creencias de los que tienen el poder.

¿IMPIDE LA COMPLEJIDAD QUE SE PIENSE EN EL CAMBIO?

Si todos los cambios son impredecibles y complejos, si nunca podremos saber qué aleteo de la mariposa desencadenará el huracán, ¿tiene sentido que intentemos analizar eventos imprevisibles? Una posible respuesta es «No»: con tanta complejidad, todo lo que razonablemente pueden hacer las ONG internacionales es solidarizarse con los pobres y sus organizaciones dedicadas a las penurias impredecibles, acompañándolos sin intentar prever el futuro ni «elegir ganadores». Pero este argumento se resiente por varios flancos. Primero, la «solidaridad» en sí misma implica elegir: las ONG deciden con quién trabajar y a quién apoyar como socios según una serie de criterios que implican suposiciones implícitas sobre lo que es importante para el desarrollo y sobre cómo se produce el cambio; por ejemplo, «la mejor ruta para el cambio para los pobres es la que marcan los movimientos sociales».

Segundo, aunque los procesos sean complejos no tienen por qué ser totalmente imprevisibles; por ejemplo, las lavadoras modernas están diseñadas basándose en teorías matemáticas de complejidad. Lo que *sí* significa es que no es nada probable que un modelo simplista de «entrada-salida» del cambio funcione. Las ONG deben ser más flexibles, mostrarse ágiles y estar dispuestas a adoptar riesgos y a experimentar, incluso aunque eso significa fallar más a menudo que si «juegan a lo seguro». En su libro *El club de la miseria*, Paul Collier propone que los grandes donantes de ayudas deben adoptar un modelo «capitalista de riesgo», invirtiendo en 20 iniciativas, a sabiendas de que la mayoría fallarán, pero sabiendo que en las una o dos que tendrán éxito, los resultados compensarán los costes. Esto podría aplicarse perfectamente a las ONG: aunque probablemente no les entusiasme la comparación.

NOTAS

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

- 1 La mortalidad infantil en Noruega es de uno de cada 250. PNUD (2007). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2007*.
- 2 PNUD (2005). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2005*.
- 3 En Nigeria una de cada 18 mujeres corre el riesgo de morir a causa de un embarazo, mientras que en Canadá la proporción se reduce a una de cada 8.700. En los países pobres, hasta un 30 por ciento de las muertes de mujeres en edad reproductiva (15-49 años) se puede deber a causas relacionadas con el embarazo. En los países desarrollados ese índice es inferior al uno por ciento. Fuentes: PNUD (2005). *Op. cit.*; UN Department of Economic and Social Affairs (2006).
- 4 El gasto per cápita en sanidad va desde los más de 3.000 dólares en los países de la OCDE de mayores ingresos y menor riesgo sanitario hasta los 78 dólares en los países de menores ingresos y mayor riesgo sanitario. En los países más pobres es muy inferior. PNUD (2005). *Op. cit.*
- 5 Departamento de Sanidad del Reino Unido (2005).
- 6 Ciconello, A. (2007).
- 7 A las personas sin casta se las ha llamado «intocables», aunque este término ya no se utiliza.
- 8 DFID (2005). *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion*.
- 9 UNDP (2005). *Op. cit.*
- 10 Kruzenga, L. (2004); Frideres, J.S. (1998).
- 11 ODI (2006). «Overview», en *Inter-Regional Inequality Facility*.
- 12 En 2004 el uno por ciento de las personas más ricas de Estados Unidos tenía el 34,4 por ciento del patrimonio neto y el 42,2 por ciento de todos los activos financieros, mientras que el 90 por ciento más pobre tenía sólo el 28,7 por ciento de todo el patrimonio neto y el 19,1 por ciento de todos los activos financieros. Economic Policy Institute (2006).
- 13 ODI (2006). *op. cit.*

DE LA POBREZA AL PODER

- 14 Chronic Poverty Research Centre (2004); PNUD (2005). *Op. cit.*
- 15 Para un análisis más detallado de la naturaleza, la extensión y las tendencias actuales en el estudio de las desigualdades, véase Green, D. (2006). *Equality, Inequality and Equity*.
- 16 Anderson, E. y O'Neill, T. (2006).
- 17 El único aspecto de la desigualdad que abordan explícitamente los OMD es la paridad de género en la enseñanza.
- 18 En los informes siguientes se presenta un resumen de la bibliografía sobre los cambios en los distintos enfoques sobre la igualdad: Bando Mundial (2005). *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*; PNUD (2005). *Op. cit.*; UN Department of Economic and Social Affairs (2006). *Op. cit.*
- 19 Verschoor, A., Covarrubias, A. y Locke, C. (2006). *Women's Economic Empowerment: Gender and Growth*.
- 20 Chronic Poverty Research Centre (2004). *Op. cit.*
- 21 PPP\$, PNUD (2007). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2007/2008*.
- 22 PNUD (2005). *Op. cit.*
- 23 Chambers, R. (1997).
- 24 Chambers, R. *et al.* (2000).
- 25 Los ODM fueron acordados por la comunidad internacional en 2000, y fijaban una serie de objetivos para mejorar áreas como la sanidad, la educación y la pobreza. Véase: www.un.org/millenniumgoals.
- 26 ONU (2007). *The Millennium Development Goals Report*.
- 27 PNUD (2005). *Op. cit.* Según los cálculos de la paridad de poder adquisitivo (PPA) para determinados países que hizo el Banco Mundial en diciembre de 2007, que reducía drásticamente (en términos de PPA) el PIB de países como China, las cifras de la pobreza en China e India, entre otras, probablemente debían revisarse claramente al alza. Sin embargo, dichas cifras todavía no se habían publicado en el momento de la publicación de este libro. Véase Milanovic, B. «Developing countries worse off than once thought», *YaleGlobal*, 11 de febrero de 2008.
- 28 UN Department of Economic and Social Affairs (2006). *Op. cit.*
- 29 Beall, J. y Fox, S. (2006).
- 30 UN Department of Economic and Social Affairs (2006). *Op. cit.*
- 31 ONU (2007). *The Millennium Development Goals Report*.
- 32 OMS (2007). *Malaria*.
- 33 PNUD (2005). *Op. cit.*
- 34 UNICEF (2008).
- 35 PNUD (2005). *Op. cit.*
- 36 UN Department of Economic and Social Affairs (2006). *Op. cit.*
- 37 ONUSIDA y OMS (2007).
- 38 Kantor, P. y Nair, P. (2005).
- 39 Chronic Poverty Research Centre (2008).
- 40 UN Department of Economic and Social Affairs (2006). *Op. cit.*
- 41 Ferreira, F.H.G. *et al.* (2005).
- 42 IPEA (sin fecha).
- 43 www.oxfam.org/en/about/accountability/strategic_plan

- 44 www.fp2p.org.
 45 King, M.L. (1968).

CAPÍTULO 2: PODER Y POLÍTICA

- 1 Rowlands, J. (1997).
 2 De Jouvenel, B. (1949).
 3 Citado en Rowlands, J. (1997). *Op. cit.*
 4 Khan, M.H. (2002).
 5 Entrevista con Oxfam Australia/Community Aid Abroad, citado en *Advocacy for the Eradication of Poverty*, documento interno, Oxfam Novib.
 6 Para consultar una propuesta de lista de capacidades básicas, véase Nussbaum, M. (1999).
 7 Véase la introducción de Gready, P. y Ensor, J. (2005).
 8 Uvin, P. (2004). Véase www.business-humanrights.org/Home para obtener más información sobre negocios y derechos humanos.
 9 Offenheiser, R.C. y Holcombe, S.H. (2003).
 10 PNUD (2000). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2000*.
 11 Véase www.righttofoodindia.org y www.righttoinformation.info.
 12 Brouwer, M. *et al.* (sin fecha).
 13 DFID (2005). *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion*.
 14 Offenheiser, R.C. y Holcombe, S.H. (2003). *Op. cit.*
 15 Chambers, R. (2006).
 16 Entrevista del autor, 2006.
 17 Chambers, R. (2006). *Op. cit.*
 18 Green, D. (2006). *Faces of Latin America*.
 19 Banco Mundial (2006). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2007*.
 20 Mulgan, G. (2006).
 21 Banco Mundial (2006). *Op. cit.*
 22 Reis, E. y Moore, M. (2005).
 23 Chambers, R. *et al.* (2000). *Op. cit.*
 24 Tyndale, W. (1998).
 25 Tomalin, E. (2007).
 26 Watt, P. (1999).
 27 Mehrotra, S. y Jolly, R. (1997).
 28 Entrevista del autor, noviembre de 2006.
 29 Oxfam International (2007). *Paying for People*.
 30 Goldin, I. y Reinert, K. (2006).
 31 IPEA (sin fecha). *Op. cit.*.
 32 UNESCO (2006).
 33 *Ibid.*, p. 3.
 34 *Ibid.*, p. 4.
 35 *Ibid.*, p. 12.
 36 www.campaignforeducation.org
 37 Oxfam International y WaterAid (2006).

DE LA POBREZA AL PODER

- 38 *Ibid.*, p. 35.
- 39 ONU (2006). *The Millennium Development Goals Report*.
- 40 Las cifras indican las pérdidas económicas asociadas al gasto en sanidad y las pérdidas de productividad. PNUD (2006). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2006*.
- 41 WaterAid (2007).
- 42 Singh, S. *et al.* (2004).
- 43 *Ibid.*
- 44 Sen, A. (1999).
- 45 Para un debate más completo, véase Oxfam International y WaterAid (2006). *Op. cit.*
- 46 Public Services International Research Unit, 2003.
- 47 ODI (2007).
- 48 Oxfam International y WaterAid (2006). *Op. cit.*
- 49 *Ibid.*, p. 8.
- 50 *Ibid.*, p. 86.
- 51 www.ifpri.org/2020/focus/focus06/focus06_11.htm
- 52 Reis, E. y Moore, M. (2005). *Op. cit.*
- 53 Oxfam International (2006). *Serve the Essentials*, p. 33; Jenkins, R. y Goetz, A.M. (1999); BBC, 14 de noviembre de 2006, «Information law lifts Indian poor», http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6124898.stm
- 54 Development Studies Association, UK (2007).
- 55 www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote93.pdf, octubre de 2004.
- 56 Committee to Protect Journalists, 2006.
- 57 DFID (2005). *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion*.
- 58 Banco Mundial (2006). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*.
- 59 www.internetworldstats.com/stats.htm
- 60 www.freedomhouse.org/pfs2000/sussman.html
- 61 McMillan, J. y Zoido, P. (2004).
- 62 Kenny, C. (sin fecha).
- 63 PNUD (2001).
- 64 Leach, M. y Scoones, I. (2006).
- 65 PNUD (2001). *Op. cit.*
- 66 CGIAR, véase: www.cgiar.org; Leach, M. y Scoones, I. (2006). *Op. cit.*, p. 33.
- 67 PNUD (2001). *Op. cit.*, p.75.
- 68 Green, D. (2006). *Faces of Latin America*.
- 69 DFID (2007). *Civil Society and Good Governance*.
- 70 Mulgan, G. (2006). *Op. cit.*, p. 237.
- 71 Howell, J. y Pearce, J. (2001).
- 72 PNUD (2000). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2000*.
- 73 Howell, J. y Pearce, J. (2001). *Op. cit.*, p. 31.
- 74 Freedom House (2005).
- 75 Hopkins Leisher, S. (2003).
- 76 Knight, B. *et al.* (2002).

- 77 La palabra democracia proviene del griego *demos* (pueblo) y *kratos* (poder).
78 http://viacampesina.org/main_en/index.php
79 www.socialwatch.org/en/portada.htm
80 Howell, J. y Pearce, J., *op. cit.*, p. 237.
81 IDS (2003).
82 Beall, J. y Fox, S. (2006). *Op. cit.*
83 Beall, J. y Fox, S. (de aparición en 2008).
84 Khan, M.H. (2006).
85 Khan, M.H (2002). *Op. cit.*
86 de Soto, H. (2000).
87 Cousins, B. *et al.* (2005).
88 Bourke, M. (2005).
89 «The mystery of capital deepens», *The Economist*, 24 de agosto de 2006.
90 Green, D. (2003).
91 The International Institute of Environment and Development *et al.* (2005).
92 UNFPA (2005).
93 Rodin, J. (2007).
94 Oxfam GB (2006).
95 En el Reino Unido, por ejemplo, la Ley de Propiedades de Mujeres Casadas de 1884 permitió a las mujeres conservar la propiedad de los bienes que aportaban al matrimonio. Antes de dicha ley, las propiedades habrían pasado automáticamente al marido.
96 Nyamu-Musembi, C. (2006).
97 The International Institute of Environment and Development *et al.* (2005). *Op. cit.*
98 Gaventa, J. (2005).
99 PNUD (2005). *Op. cit.*
100 PNUD (2002). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2002*.
101 Knight, B. *et al.* (2002). *Op. cit.* p.76.
102 Gallup, 2005.
103 Afrobarometer (2006); Latinbarómetro, citado en Graham, C. y Sukhtankar, S. (2004).
104 Mansfield, E.D. y Snyder, J. (2005).
105 Mulgan, G. (2006). *Op. cit.*.
106 *Ibid.*
107 *Ibid.*
108 Mkandawire, T. (2004).
109 Birdsall, N. (2007).
110 Bobbio, N. traducido por Ryle, M. y Soper, K. (1990).
111 Chang, H.-J. (2007).
112 International Women's Democracy Centre, www.iwdc.org/resources/fact_sheet.htm
113 www.quotaproject.org/system.cfm
114 Lockwood, M. (2005).
115 Banco Mundial (2003). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004*.

DE LA POBREZA AL PODER

- 116 Sparrow, M. K. (2006).
117 Elshorst, H. y O'Leary, D. (2005).
118 Oxfam International y WaterAid (2006). *Op. cit.*
119 www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007
120 Paul Wolfowitz, Banco Mundial, citado en *The Observer*, 5 de noviembre de 2006.
121 PNUD (2007). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2008*.
122 Collier, P. (2006).
123 Galeano, E. (1973).
124 www.eitransparency.org
125 DFID (2007). *Governance, Development and Democratic Politics*.
126 Pradhan, S. (2006).
127 Tilly, C. (1990).
128 Mulgan, G. (2006). *Op. cit.*, p. 168.
129 OCDE (2007). *OECD in Figures 2007*.
130 Mulgan, G. (2006). *Op. cit.*
131 IDS (2006).
132 Mkandawire, T. (2001).
133 Mulgan, G. (2006). *Op. cit.*
134 Existe una relación positiva evidente entre los valores de los dos índices de los diez países en desarrollo que son comparables tanto en el CIVICUS Civil Society Index (indicador de una ciudadanía activa) como en el World Bank's Resource Allocation Index (indicador de Estados activos).
135 Khan, M.H. (2002).
136 Evans, P. (1995).
137 Rousseau, J.-J. (1762).
138 DFID (2005). *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion*.
139 Entrevista del autor con Wendy Isaak, POWA (People Opposing Women's Abuse), Sudáfrica, 2007.
140 O'Brien, P. (2001).
141 Hesselbein, G. *et al.* (2006).
142 Di John, J. (2006).
143 IDS (2005).
144 Beall, J. y Fox, S. (de aparición en 2008). *Op. cit.*
145 Oxfam GB (2005).
146 Wainwright, H. (2003).
147 Baviskar, B.S. (2003); Centre for Women's Development Studies (1999).
148 Chang, H.-J. (2007). *Op. cit.*
149 Hesselbein, G. *et al.* (2006). *Op. cit.*
150 Mulgan, G. (2006). *Op. cit.*

CAPÍTULO 3: POBREZA Y RIQUEZA

- 1 Sen, A. (1999).
2 Stiglitz, J. (2000).

- 3 Sin embargo, hay sub-escuelas de economía neoclásica que intentan explicar instituciones como el matrimonio y el comportamiento utilizando las herramientas de la economía. Véase, por ejemplo, Becker, G. (1992).
- 4 Numerosos influyentes pensadores neoclásicos, sin embargo, son liberales clásicos que creen firmemente que el mercado es el mejor método para afianzar la democracia y los derechos individuales. Véase al respecto Friedman, M. (1980) o Hayek, F. (1944).
- 5 No obstante, en los últimos años ha crecido el interés por la igualdad: véase al respecto Banco Mundial (2006). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*.
- 6 Véase, por ejemplo, Folbre, N. (1994).
- 7 Goldschmidt-Clermont, L. y Pagnossin-Aligisakis, E. (1995).
- 8 Latigo, A. (2005).
- 9 Bruce, J. (1989).
- 10 Ça_ atay, N. y Ertürk, K. (2004).
- 11 Brundtland, G.H. (1987).
- 12 Adams, W.M. (2006).
- 13 Banco Mundial (2006). *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*.
- 14 Liu, J. y Diamond, J. (2005).
- 15 Banco Mundial (2006). *Where is the Wealth of Nations?, op. cit.*
- 16 Fenómeno conocido como «la curva de Kuznets ambiental».
- 17 Fondo Mundial para la Naturaleza (2006).
- 18 PNUD (2006). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2007*.
- 19 ONU (2004). *The Impacts o AIDS*.
- 20 OCDE (2006). *Development Cooperation Report 2006*.
- 21 Banco Mundial (2007). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008*.
- 22 Dorward, A. *et al.* (2004).
- 23 Banco Mundial (2007). *Op. cit.*
- 24 *Ibid.*
- 25 *Ibid.*
- 26 Dorward, A. *et al.* (2004). *Op. cit.*
- 27 Kasryno, F. (2004).
- 28 Banco Mundial (2007). *Op. cit.*
- 29 Nestlé, Philip Morris-Kraft Foods, Procter & Gamble y Sara Lee/Douwe Egberts.
- 30 Cargill, ADM, Barry Callebaut y Hosta.
- 31 BASF, Bayer, Dow, DuPont, Monsanto y Syngenta.
- 32 Vorley, B. (2003).
- 33 Prowse, M. (2007).
- 34 Singh, S. (2005).
- 35 Delforge, I. (2007).
- 36 Reardon, T. *et al.* (2006).
- 37 Reardon, T. y Berdegue, J.A. (2002).
- 38 Kelleher, K. y Weber, M.L. (2006).

DE LA POBREZA AL PODER

- 39 Banco Mundial (2004).
- 40 FAO (2005). *The State of Food Insecurity in the World 2005*.
- 41 Allain, M. (2007).
- 42 Boyer, D. (2001).
- 43 Pauly, D. *et al.* (2004); Pauly, D. *et al.* (2005).
- 44 Van Mulekom, L. (1999); STREAM (2004).
- 45 www.agra-alliance.org/work/seeds.html
- 46 Offenheiser, R. (2007).
- 47 IPCC (2007).
- 48 www.etcgroup.org/article.asp?newsid=486
- 49 Meridian Institute (2007).
- 50 Banco Mundial (2007). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008*.
- 51 Pretty, J. (2006).
- 52 Banco Mundial (2007). *Op. cit.* La labranza cero permite mantener una cubierta de tierra orgánica permanente o semipermanente (cultivando un producto o con mulch muerto) que protege el suelo del sol, la lluvia y el viento. De ese modo los microorganismos y la fauna del suelo pueden realizar su función de «labrar» y equilibrar la tierra de nutrientes, un proceso que la labranza mecánica interrumpe. *Fuente:* FAO (2001).
- 53 Oxfam International (2007). *Bio-fuelling Poverty*.
- 54 FAO (2008). *Crop Prospects and Food Situation No 1*.
- 55 Banco Mundial (2007). *Op. cit.*
- 56 Vea un resumen de los problemas a los que deben hacer frente las organizaciones de productores en Penrose-Buckley, C. (2007).
- 57 Arcand, J.L. (2004).
- 58 Estudio realizado en la Universidad de Lovaina citado en Proceedings Report, Corporate Governance and Co-operatives, Peer Review Workshop, Londres, 8 de febrero 2007.
- 59 Awasthi, U.S. (2001).
- 60 Penrose-Buckley, C. (2007). *Op. cit.*
- 61 Esta visión se sustenta en gran parte en pruebas anecdóticas y en previsiones teóricas, y poco en análisis estadísticos significativos (p.ej., Shiferaw, B., *et al.* (2007); Chirwa, E. *et al.* (2005); y Hellin, J. *et al.* (2006)). No obstante, en Tanzania se calcula que solo alrededor del 3 por ciento de los hogares están afiliados a organizaciones de productores, y la mayoría de ellos son pequeños propietarios que producen cultivos comercializables en propiedades por encima de la media.
- 62 www.acdivoca.org/acdivoca/CoopLib.nsf/whycoopsandassociations/malawinasfam?opendocument
- 63 Kaganzi, E. *et al.* (2006).
- 64 Hellin, J. y Higman, S. (2003).
- 65 Coulter, J. *et al.* (1999).
- 66 Un estudio realizado en Centroamérica y en México llegó a la conclusión de que las organizaciones de productores fundadas por supermercados y vinculadas directamente a los mismos tuvieron mejores resultados que otras como, por ejemplo, las fundadas por ONG. Hellin, J., *et al.* (2007).

- 67 Chen, M. (2006).
- 68 FLO Annual Report (2006), p. 6.
- 69 Varios estudios y pruebas anecdóticas indican que el índice de fracaso de las organizaciones de productores es relativamente alto, lo que sugiere una elevada rotación en algunas partes del mundo. Véase Ortmann, G.F. y King, R.P. (2007); Stringfellow, R., *et al.* (1997); Shepherd, A.W. (2007).
- 70 DFID (2005). *Growth and Poverty Reduction: The Role of Agriculture*.
- 71 Banco Mundial (2007). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008*.
- 72 www.leftbusinessobserver.com/Stiglitz.html
- 73 Véase también DFID (2005). *Growth and Poverty Reduction: The Role of Agriculture* y CIDA (2003).
- 74 <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2008/0,,menuPK:2795178~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:2795143,00.html>
- 75 Dorward, A. *et al.* (2004). *A policy agenda for pro-poor agricultural growth*.
- 76 Stockbridge, M. (2006).
- 77 Denning, G. y Sachs, J. (2007).
- 78 Banco Mundial (2007). *Op. cit.*
- 79 Fresco, L.O. (2003).
- 80 DFID (2004).
- 81 Dorward, A. *et al.* (2005). Posiblemente estas cifras dependen en gran medida del contexto africano, aunque el *Informe sobre Desarrollo Humano 2007* calcula que, en conjunto, más de la mitad de los hogares de zonas rurales son compradores netos de alimentos.
- 82 Dorward, A. *et al.* (2004). *Institutions and Economic Policies for Pro-Poor Agricultural Growth*.
- 83 Dirección de Economía y Estadística, Ministerio de Agricultura, Gobierno de India, http://dacnet.nic.in/eands/At_A_Glance/as.htm
- 84 Dorward, A. *et al.* (2004). *Institutions and Economic Policies for Pro-Poor Agricultural Growth*.
- 85 Green, D. *et al.* (2004).
- 86 International Food Policy Research Institute (2004).
- 87 Entrevista al autor en Green, D. (1998). *Hidden Lives*.
- 88 New Economics Foundation (2006). *A Long Row to Hoe*.
- 89 www.oxfam.org.au/oxfamnews/march_2006/rags.html
- 90 Banco Mundial (2007). *Op. cit.*; Organización Internacional del Trabajo, *Facts on Agriculture*, www.ilo.org/public/english/bureau/inf/download/wssd/pdf/agriculture.pdf
- 91 ILO (2006).
- 92 ILO (2008).
- 93 ILO (2002).
- 94 ILO (2005).
- 95 A pesar de que han aumentado rápidamente los puestos de trabajo para mujeres en empleos de baja productividad en el sector agrícola y de servicios, en los últimos diez años las mujeres no han sobrepasado el 40 por

DE LA POBREZA AL PODER

- ciento del total de trabajadores remunerados, tras décadas de aumentos en el empleo femenino. Véase ILO (2007).
- 96 Oxfam International (2004). *Trading Away Our Rights*.
- 97 *Ibid.*, p. 18.
- 98 *Ibid.*, p. 27.
- 99 Chen, M. *et al.* (2005).
- 100 Véase Folbre, N. y Bittman, M. (2004).
- 101 Oxfam International (2004). *Trading Away Our Rights*, p. 29.
- 102 Chen, M. *et al.* (2005). *Op. cit.*, p. 40.
- 103 «The flicker of a brighter future», *Economist*, 7 de septiembre de 2006.
- 104 Green, D. (2003).
- 105 Beall, J. y Fox, S. (de aparición en 2008). *Op. cit.*
- 106 Rama, M. (2003).
- 107 Chen, M. *et al.* (2005). *Op. cit.*, p. 39.
- 108 UN Department of Economic and Social Affairs (2006). *Op. cit.*
- 109 UN (2006). *Report of the Secretary-General on International Migration and Development*; ILO (2002). *Op. cit.*, p. 26.
- 110 Véase en ILO (2002). *Op. cit.* su definición de «trabajo informal».
- 111 Standing, G. (1999).
- 112 Ramírez-Machado, J.M. (2003).
- 113 Oxfam International (2004). *Trading Away Our Rights*.
- 114 Banco Mundial (2002).
- 115 www.doingbusiness.org; correspondencia personal, Peter Bakvis, ICFTU, octubre de 2006.
- 116 Sekhamane, N. (2004).
- 117 Oxfam International (2004). *Trading Away Our Rights*, p. 52.
- 118 Entrevistas del autor, Bangladesh, citado en Green, D. (1998). *Fashion Victims*.
- 119 Oxfam International (2004). *Trading Away Our Rights*, p. 68.
- 120 Entrevistas del autor, citado en Green, D. (1998). *Fashion Victims*.
- 121 Gallin, D. (2004).
- 122 ILO (2001).
- 123 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20091655~menuPK:34463~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>
- 124 Fatima Shabodien, directora ejecutiva de Women on Farms Project (WFP), mensajes personales, febrero de 2008.
- 125 Chen, M. (2006). *Op. cit.*
- 126 Para más ejemplos sobre cómo organizar la economía informal, véase: www.wiego.org
- 127 «Wal-Mart backs down and allows Chinese workers to join union», *The Guardian*, 11 de agosto de 2006, <http://business.guardian.co.uk/story/0,,1842080,00.html>
- 128 Oxfam International (2004). *Trading Away Our Rights*.
- 129 *Ibid.*, p.77.

- 130 www.ethicaltrade.org
- 131 Moran, T. (2002).
- 132 «An ugly side of free trade: sweatshops in Jordan», *New York Times*, 3 de mayo de 2006.
- 133 www.oxfam.org.hk/one/200710/index.html
- 134 Polaski, S. (2004). Para más ejemplos sobre el ejemplo de Camboya, véase Wells, D. (2006).
- 135 Chen, M. *et al.* (2005). *Op. cit.*, p. 96.
- 136 Algunos análisis trazan una distinción entre «microempresas», con menos de diez trabajadores, pequeñas empresas, con 10-50 trabajadores, y medianas empresas, de hasta 250 trabajadores.
- 137 Ayyagari, M. *et al.* (2003). Tal como se ha tratado en el capítulo anterior, los límites entre las empresas formales e informales a veces son confusos, ya que las empresas formales hacen un mayor uso de contratos de trabajo «flexibles» para reducir costes.
- 138 PNUD (2004). *Unleashing Entrepreneurship*.
- 139 Entrevista del autor, diciembre de 2007.
- 140 Gereffi, G. y Wyman, D.L. (1990) y (2001); y página web del gobierno de Taiwán, Ministerio de Economía, www.moeasmea.gov.tw/np.asp?ctNode=260&mp=2
- 141 Clay, J. (2005).
- 142 Banco Mundial (2007). *Global Development Finance 2007*. En 2004_05, 62 países en desarrollo llevaron a cabo 400 privatizaciones por un valor de 90 mil millones de dólares. Véase: Banco Mundial (sin fecha).
- 143 Banco Mundial (2007). *Global Development Finance 2007*; PNUD (2007). *Human Development Report 2007/ 2008*.
- 144 UNCTAD (2006). *World Investment Report 2006*.
- 145 Goldstein, A. (2005).
- 146 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3694043.stm>
- 147 Banco Mundial (2005). *FDI Trends*.
- 148 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7180396.stm>
- 149 OCDE (2006). *Developing Country Multinationals*.
- 150 Brown, D. (2007).
- 151 Hart, S. (2005).
- 152 Picard, A.A. (2001).
- 153 Javorcik, B.S. (2004).
- 154 Banco Mundial (2007). *Global Development Finance 2007*.
- 155 UNCTAD (2005). *World Investment Report 2005*.
- 156 Brigmann, J. y Prahalad, C.K. (2007).
- 157 Clay, J. (2005). *Op. cit.*
- 158 Entrevista del autor, Martin Kalungu-Banda, 2007.
- 159 Cifras de 2003, de PNUD (2005). *Human Development Report 2005*.
- 160 PNUD (2006). *China, Country Programme Document 2006-10*.
- 161 Commission on Growth and Development (2008).
- 162 Los cálculos del porcentaje de reducción de pobreza debida al crecimiento económico varían enormemente: véase, por ejemplo, Kraay, A. (2006).

DE LA POBREZA AL PODER

- 163 Ravallion, M. (2004).
- 164 Wiggins, S. con Higgins, K. (2008).
- 165 www.growthcommission.org
- 166 Michael Spence, director de la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo, comunicación personal, enero de 2008.
- 167 Schumpeter, J. (1975).
- 168 PIB medido según la paridad de poder adquisitivo y precios de 1993. Cálculos de New Economics Foundation (2006). *Growth Isn't Working*.
- 169 Layard, R. (2005).
- 170 Fenómeno que emerge cuando se ponderan los países según su población. Si se realiza una distribución no ponderada, el dato es ligeramente distinto: para un determinado nivel de ingresos, existe un abanico de niveles de satisfacción vital, según el cual hay países «contentos» y países «descontentos», pero a medida que aumentan los ingresos, disminuye la dispersión y los países convergen hacia un nivel superior de satisfacción vital. Fuente: New Economics Foundation, comunicación personal.
- 171 New Economics Foundation (2007).
- 172 Chaudhry, P. (2007).
- 173 ECLAC (varios años).
- 174 Taylor, L. y von Arnim, R. (2007).
- 175 Rodrik, D. (2004).
- 176 Rodrik, D. (2003).
- 177 Spence, M. (2007).
- 178 Chang, H.-J. (2005).
- 179 China redujo el nivel de población que vivía con un dólar al día de aproximadamente el 32 por ciento de su población en 1990 al 10 por ciento en 2004, y Vietnam, de aproximadamente el 51 por ciento en 1990 al 10 por ciento en 2004. Una importante salvedad del caso de reducción de pobreza de China y Vietnam es que el crecimiento económico tanto en China como en Vietnam ha fomentado (y se ha visto fomentado por) un enorme aumento del sector industrial urbano informal, en el que los emigrantes suelen trabajar en malas y a menudo peligrosas condiciones, sin medidas de protección social y con salarios bajos en comparación con los trabajadores de la economía formal. Los emigrantes urbanos recientes no aparecen en las encuestas nacionales de pobreza, que sólo tienen en cuenta a aquellos que están inscritos oficialmente como residentes, por lo que, con toda probabilidad, la «nueva» pobreza urbana está muy poco representada en los datos oficiales sobre pobreza.
- 180 OMC (2007).
- 181 La cifra real es del 37 por ciento para 2005: Cifras de 2005, Banco Mundial (2007). *World Development Indicators 2007*.
- 182 Laird, S. *et al.* (2006).
- 183 Stockbridge, M. (2006). *Op. cit.*
- 184 Chang, H.-J. (2001). *Kicking Away the Ladder*.
- 185 Para un análisis del comercio de materias primas anterior al boom de estas, véase Green, D. (2005).

- 186 Banister, J. (2005); Kaplinsky, R. (2005). *Asian Drivers: China, India And The Global Labour Force*.
- 187 Fondo Mundial para la Naturaleza (2006).
- 188 Lopez, H. (2006).
- 189 Spence, M. (2007). *Op. cit.*
- 190 Layard, R. (2005). *Op. cit.*

CAPÍTULO 4: RIESGO Y VULNERABILIDAD

- 1 Chambers, R. *et al.* (2000). *Op. cit.*
- 2 Bryceson, D.F. y Fonseca, J. (2006).
- 3 Oxfam International (2006). *Causing Hunger: an Overview of the Food Crises in Africa*.
- 4 PNUD (2005). *Op. cit.*
- 5 Suarez, P. (2006).
- 6 UNISDR (2004).
- 7 Chambers, R. *et al.* (2000). *Op. cit.* p. 175.
- 8 Para una formulación más reciente, véase Final Report of the UN Commission on Human Security (2003).
- 9 Véase Green, D. (1998). *Hidden Lives*.
- 10 Fuentes para la Ilustración 4.2: Niños menores de 5 años, UNICEF (2007) *State of the World's Children 2007*; tabaco, malnutrición infantil y sobrepeso y obesidad, OMS, www.who.int/dietphysicalactivity/publications/facts/en/gsf_s_ppt_rf.pdf; contaminación del aire, OMS (2006). *Global Burden of Disease and Risk Factors*; VIH y sida, UNAIDS y OMS (2007). *AIDS Epidemic Update 2007*; alcohol, OMS (2007). *Alcohol and Injury in Emergency Departments*; enfermedades transmitidas por el agua, PNUD (2005). *Human Development Report 2006*; accidentes de tránsito, conflictos armados y suicidios, OMS (2002). *Global Burden of Disease 2002*; violencia interpersonal y crimen, OMS (2002). *World Report on Violence and Health*; enfermedades relacionadas con el parto y el embarazo, PNUD (2005). *Human Development Report 2005*; armas ligeras, calculado a partir de Small Arms Survey (2004) y Small Arms Survey (2005), www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/; terrorismo, Departamento de Estado de EEUU (2007). *Country Reports on Terrorism*, www.state.gov/s/ct/rls/crt/2006/
- 11 Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. (2004).
- 12 Vusumuzi Madonsela, Director General, South African Department of Social Development, conferencia, Oxford, Noviembre de 2007.
- 13 República de 1996 de la República de Sudáfrica, Capítulo 27, 1c.
- 14 Inter-Regional Inequality Facility (2006).
- 15 Shepherd, A. *et al.* (2005).
- 16 www.sewa.org
- 17 Citado en Oxfam GB *et al.* (2006).
- 18 Wiggins, S. (2005).
- 19 Oxfam International (2006). *Causing Hunger: an Overview of the Food Crises in Africa*.
- 20 Oxfam GB, informe de control interno de proyecto, Agosto de 2007.

DE LA POBREZA AL PODER

- 21 Commission for Africa (2005).
- 22 Center for American Progress (2007).
- 23 La iniciativa fue obra de la Rede Brasileira da Renda Básica de Cidadania (RBRBC), que se había creado el año anterior.
- 24 Según cálculos en PNUD (2005). *Op. cit.*
- 25 Piron, L.-H. (2004).
- 26 Coady, D. *et al.* (2002).
- 27 Microcredit Summit Campaign (2006).
- 28 Según el programa Savign for Change de Oxfam America en Malí, Senegal, Burkina Faso y Camboya, del que se benefician 100.000 personas, www.oxfamamerica.org/whatwedo/issues_we_work_on/saving_for_change
- 29 Chen, M. (2006). *Op. cit.*
- 30 De Prahald, C.K. (2005).
- 31 www.procreditbank.com
- 32 Banco Mundial (2001).
- 33 *The Guardian*, 20 de marzo de 2007.
- 34 Banco Mundial (2003).
- 35 Dichter, T. (2006).
- 36 Popkin, B. (2003).
- 37 FAO (2007).
- 38 FAO (2006). *The State of Food Insecurity in the World 2006*.
- 39 Programa Mundial de Alimentos (2007).
- 40 FAO (2003).
- 41 No existe una definición universalmente aceptada de crisis alimentaria o de grave inseguridad alimentaria, pero una definición aceptable sería: «una situación de inseguridad alimentaria inusualmente grave que amenaza el sustento y la vida de las personas. Se produce cuando las personas sufren una amplia reducción en su principal fuente de alimento a causa de una catástrofe externa y no pueden colmar la diferencia con nuevas estrategias; cuando la prevalencia de malnutrición es anormalmente elevada para la época del año, y no se puede atribuir a problemas de salud o a otros factores; cuando una gran parte de la población o un grupo recurre a estrategias marginales o insostenibles; o cuando las personas utilizan estrategias perjudiciales para su entorno a largo plazo, o participan en actividades ilegales o inmorales para obtener alimentos. La hambruna se produce cuando las personas no pueden cubrir sus necesidades mediante estrategias de supervivencia o están desplazadas en campos de refugiados, y aumentan la malnutrición y las muertes.
- 42 UN OCHA.
- 43 Unión Africana (2005); Civil Society Organisations for Peace in Northern Uganda (2006).
- 44 FAO (2004). *The State of Food Insecurity in the World 2004*.
- 45 «Cheap no more», *Economist*, 6 de diciembre de 2007.
- 46 FAO (2004). *The State of Agricultural Commodity Markets*.
- 47 Oxfam International (2005). *Food Aid or Hidden Dumping?*

- 48 FAO (2008). *Crop Prospects and Food Situation*, Diciembre de 2007.
- 49 Por desgracia, el término «mitigación» tiene significados contradictorios en función del riesgo del que se hable. Cuando se habla de cambio climático hace referencia a la reducción de emisiones, mientras que cuando se habla de desastres naturales, hace referencia a la reducción del potencial impacto.
- 50 Sen, R. (1999). *Op. cit.*
- 51 Ministerio de Sanidad y Bienestar Faminar, Gobierno de India (2007).
- 52 Entrevista del autor, 2007.
- 53 UNAIDS (2006). *Global Facts and Figures*.
- 54 UNAIDS (2006). *Report on the Global AIDS Epidemic*.
- 55 www.who.int/hiv/mediacentre/universal_access_progress_report_en.pdf
- 56 UNAIDS (2006). *Report on the Global AIDS Epidemic*.
- 57 UNICEF (2007).
- 58 Lewis, S. (2005).
- 59 El relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la salud ha reconocido este hecho y ha redactado un borrador de directrices que aplican disposiciones de derecho a la salud en las políticas y las prácticas de las empresas farmacéuticas.
- 60 Farley, F., «At AIDS disaster epicenter, Botswana is a model of action; during U.N. conference, leader speaks of national extinction, but country plans continent's most ambitious programs», *Los Angeles Times*, 27 de junio de 2001.
- 61 Rosenberg, T. (2001).
- 62 Comunicado de prensa de la OMS, marzo de 2007, www.who.int/tb/features_archive/wtbd07_press/en/index.html
- 63 OMS (2006). *Cumulative Number of Confirmed Human Cases of Avian Influenza*.
- 64 Murray, C.J.L. *et al.* (2006).
- 65 ONU (2005). *Millennium Development Goals Report 2005*.
- 66 OMS (2007). *Lifetime Maternal Mortality Risk*.
- 67 www.unfpa.org/mothers/facts.htm
- 68 Layton, M.D. *et al.* (2007).
- 69 Maxwell, S. (2005).
- 70 Senderowitz, J. (1995).
- 71 PNUD (2005). *Op. cit.*
- 72 Sin embargo, 26 millones de niños en todo el mundo todavía no estaban inmunizados con DTP3 en 2006: OMS (2007). *Progress Towards Global Immunization Goals*.
- 73 OMS (2005).
- 74 www.who.int/reproductive-health/publications/cervical_cancer_gep/text.pdf
- 75 OMS (2006). *World Health Report 2006*.
- 76 Oxfam International y WaterAid (2006). *Op. cit.*
- 77 PNUD (2004). *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2004).

DE LA POBREZA AL PODER

- 78 En 2005, un inusual mal año a causa del tsunami asiático de 26 de diciembre de 2004, el número se triplicó hasta llegar a un total de 244.577 personas muertas y más de 150 millones afectadas.
- 79 UNISDR (2004). *Op. cit.*
- 80 Vaux, T. y Lund, F. (2003).
- 81 Fariba, N. (2006).
- 82 AFP, «Tsunami calamity highlights key protective role of coral, mangroves», Asia Pacific News, Channel News Asia, 6 de enero de 2005, www.channelnewsasia.com/stories/afp_asiapacific/view/125966/1/.html
- 83 En febrero de 2005, el Banco Japonés de Cooperación Industrial estudió cómo influía la deforestación de los manglares en la mitigación del daño provocado por el tsunami. El resultado confirmó que era una protección del viento y la arena, www.jbic.go.jp/english/environ/report/2005/pdf/08.pdf
- 84 Venkataramani, G. (2004).
- 85 Según la Global Platform for Disaster Risk Reduction en su *Disaster Risk Reduction: 2007 Global Review* (junio de 2007), que utiliza datos de la base de datos de emergencias CRED-CRUNCH EM-DAT (www.cred.be or www.em-dat.net).
- 86 Oxfam International (2007). *Climate Alarm: Disasters Increase As Climate Change Bites.*
- 87 Oxfam International (2007). *Sink or Swim.*
- 88 Cosgrave, J. *et al.* (2007).
- 89 Oxfam International (2008). *Rethinking Disasters.*
- 90 Oxfam America (2003).
- 91 PNUD (2004). *Reducing Disaster Risk: A Challenge For Development;* Venkataramani, G. (2004).
- 92 Annan, K. (1999).
- 93 WMO (2006).
- 94 IPCC (2007).
- 95 Dasgupta, S. *et al.* (2007).
- 96 www.ipcc.ch/SPM2feb07.pdf
- 97 Roach, R. (2007).
- 98 www.nature.com/nature/journal/v438/n7066/abs/nature04188.html
- 99 Mutangadura, G. *et al.* (1999).
- 100 Boko, M. *et al.* (2007); Parry, M.L. *et al.* (2007).
- 101 UNEP (2006).
- 102 Stern Review (2006). *What is the Economics of Climate Change?*
- 103 OMS (2002).
- 104 UNHCR (2003). www.neweconomics.org/gen/uploads/igeebque0l3nvy455whn42vs19102004202736.pdf
- 105 Es inevitable que continúe el calentamiento; aunque las concentraciones en la atmósfera de gases de efecto invernadero se mantuvieran en niveles de 2000, los cálculos de IPCC indican que se produciría un calentamiento de aproximadamente 0,6% este siglo. IPCC (2007).
- 106 Tyndall Centre for Climate Change (2004).
- 107 Suarez, P. (2005).

- 108 ActionAid (2006).
- 109 Oxfam interview, Febrero de 2007.
- 110 Chaudhry, P. y Ruyschaert, G. (2007).
- 111 Stern Review (2006). *The Economics of Climate Change*.
- 112 Davies, J. y Hatfield, R. (2006).
- 113 Gran parte de este trabajo se basa en la «ecología de nueva gama» de Scoones, Benkhe, Kerven y otros, que se desarrolló durante la década de los 90. Su trabajo demostró que las suposiciones en las que se basa la ecología de equilibrio (como la capacidad fija de transporte) y las soluciones pertinentes (como la reducción de existencias) no se podían aplicar en muchas partes de África. Es necesario gestionar la distribución espacial del ganado, y no su número, para evitar el sobrepastoreo, y subrayar así la importancia fundamental que tiene la movilidad en la gestión de recursos de secano. En zonas con elevadas variaciones en la precipitación es fundamental aplicar un enfoque más oportunista a la gestión de los ecosistemas. (Extraído de Birch, I. y Grahn, R. (2007)).
- 114 Davies, J. y Hatfield, R. (2006). *Op. cit.*
- 115 Brooks, N. (2006),
- 116 Hesse, C. y MacGregor, J. (2006).
- 117 Documentado en IUCN, www.unep-wcmc.org/forest/restoration
- 118 Human Rights Watch (2007).
- 119 Nigeria (1993), Guinea (1995), Mauritania (2000), Malí (2001) y Burkina Faso (2003).
- 120 Gning, M.C. (2004).
- 121 Citado en Unión Africana y Interafrican Bureau for Animal Resources (2007).
- 122 Swift, J. (sin fecha).
- 123 Davies, J. y Nori, M. (2007).
- 124 Annan, K. (2005). *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*.
- 125 Human Rights Research y Advocacy Consortium (2004).
- 126 US Department of Justice – Federal Bureau of Investigation (2006).
- 127 ONU (2005).
- 128 UNFPA (2000).
- 129 «Uganda Demographic and Health Survey 2000_2001»; *Gender and Development*, Noviembre de 2006, p. 411.
- 130 www.wecanendvaw.org/index.htm
- 131 PNUD (2005). *Op. cit.*, p. 153.
- 132 Harbom, L. y Wallensteen, P. (2005). Este volumen utiliza la siguiente definición de conflicto armado: «incompatibilidad cuestionada que afecta a un territorio, a un gobierno o a ambos en la que el uso de la fuerza armada entre dos facciones comporta al menos 25 muertes en batalla» al año. En general, este documento trabaja con datos inadecuados, especialmente si se consideran los datos comparables de año en año o los más actualizados, sobre cuestiones de seguridad, y deberían cuestionarse la mayoría de las cifras que contiene.

DE LA POBREZA AL PODER

- 133 Human Security Centre (2005).
- 134 Cifras para IDP de World Refugee Survey 2006, www.refugees.org/data/wrs/06/docs/key_statistics.pdf; cifras de refugiados y solicitantes de asilo de World Refugee Survey 2006, Tabla 3, www.refugees.org/data/wrs/06/docs/refugee_and_asylum_seekers_worldwide.pdf
- 135 PNUD (2005). *Op. cit.*, p. 154.
- 136 Lacina, B. y Gleditsch, N.P. (2005).
- 137 «A More Secure World», Informe del panel de alto nivel de la ONU sobre amenazas, retos y cambio, 2004, p. 20, donde se cita Humphreys, M. y Varshney, A. (2004).
- 138 Collier, P. (2007).
- 139 *Ibid.*, p. 12.
- 140 International Rescue Committee (2004).
- 141 Consejo noruego de refugiados (2007).
- 142 PNUD (2005). *Op. cit.*, p. 155.
- 143 Annan, K. (2005). *Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict*.
- 144 Physicians for Human Rights (2002).
- 145 PNUD (2005). *Op. cit.*, p. 160.
- 146 Human Security Centre (2005). *Op. cit.*, p. 9.
- 147 PNUD (2005). *Op. cit.*, p. 163.
- 148 Smith, D. y Vivekananda, J. (2007).
- 149 Campaña de control de armas (2003).
- 150 Collier, P. (2004).
- 151 PNUD (2005). *Op. cit.*, p. 166-7.
- 152 «The pastor and the imam: from rivals to partners», *Conflict Prevention Newsletter* 9(1) 18–19.
- 153 «A More Secure World: Our Shared Responsibility», Informe del panel de alto nivel de la ONU.
- 154 Bonwick, A. (2006).
- 155 UN OCHA (2007). *Israeli-Palestinian Fatalities since 2000: Key Trends*.
- 156 UN OCHA (2007). *The Humanitarian Impact on Palestinians of Israelis Settlements and Other Infrastructure in the West Bank*. Véase también Asser, M. (2007). «Obstacles to peace: water», BBC Online, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6666495.stm. Israel utiliza el 80 por ciento del agua subterránea y del agua de superficie del río Jordán, lo que equivale al 90 por ciento de los recursos hídricos disponibles.
- 157 Human Security Centre (2006). *Human Security Briefing 2006*.
- 158 Cramer, C. (2006).

CAPÍTULO 5: EL SISTEMA INTERNACIONAL

- 1 Presidente Amadou Toumani Touré, discurso inaugural del Development Cooperation Forum de Washington, citado en Oxfam International (2006). *Kicking the Habit*.
- 2 Oxfam International (2006). *Kicking the Habit*. *Op. cit.*; Oxfam International (2007). *Pricing Farmers out of Cotton*; Direction de

- Production Agricole/Compagnie Malienne de Développement des Fibres Textiles (CMDT), cálculos realizados a 31 de diciembre de 2007.
- 3 Una excepción es la sección del Banco Mundial que concede préstamos a países de bajos ingresos, la International Development Agency (IDA). Técnicamente, tiene una estructura distinta del Banco, y los países pobres tienen el 41 por ciento de los votos en las decisiones que toma la IDA. Sin embargo, sólo algunos de dichos países participan en los acuerdos que deciden las políticas de la IDA, proceso que se lleva a cabo cada tres años. Aquí, al igual que en todas partes en las IFI, los principales donantes son los que toman las decisiones realmente importantes.
 - 4 Woods, N. (2006).
 - 5 Woods, N. (2007).
 - 6 Banco Mundial (2007). *World Development Indicators 2007*.
 - 7 Stiglitz, J. (2006).
 - 8 Williamson, J. (2003).
 - 9 Pueden consultarse las conclusiones en la web de SAPRI (www.saprin.org). Según el documento resumen de los hallazgos del proyecto, aunque el Banco financió el ejercicio, «hizo todo lo posible para enterrar la SAPRI y sus hallazgos en la institución, así como para rebajarla a nivel mundial. Tras insistir en acciones conjuntas a lo largo de todo el ejercicio, la dirección decidió redactar su propio informe final, que se centraba tanto en estudios propios como en trabajo de campo de SAPRI... En las conclusiones del foro, se cerró inmediatamente el proceso de SAPRI sin ningún comentario ni continuación alguna del análisis plurianual de SAPRI en ninguno de sus documentos internos».
 - 10 La liberalización agrícola supuso una parte importante de los principales créditos del Banco Mundial durante los años 90 (véanse, por ejemplo, Fiscal Restructuring and Deregulation Programmes 1–3). Las condiciones de préstamo a la agricultura, por ejemplo, la abolición de la junta de comercio estatal de Zambia y la reforma y privatización de Agricultural Development and Marketing Corporation (ADMARC) de Malawi también absorbieron gran parte de los préstamos del FMI durante esta época. La secuencia de la liberalización agrícola en Zambia se detalla en McCulloch, N. *et al.* (2000). Los principales instrumentos de crédito fueron el Policy Framework Paper redactado entre el gobierno de Zambia y el FMI en 1990 y los dos Enhanced Structural Adjustment Facilities de 1991 y 1995. La secuencia que siguió el ajuste en Malawi se detalla en Devereux, S. (1997). El primer compromiso clave fue en el segundo Structural Adjustment Loan de los años 80. En 1994 la moneda nacional se devaluó, lo que provocó un aumento de los precios de fertilizantes, y todas las subvenciones a fertilizantes fueron retiradas al año siguiente como consecuencia de las condiciones de préstamo del Banco Mundial y el FMI. En ambos países, la influencia y la responsabilidad de los principales donantes bilaterales en este campo también fue muy importante, especialmente «las actividades erráticas y de corto alcance que caracterizan... lo que los principales donantes califican como políticas» (M. Blackie, comunicación personal).
 - 11 Oxfam International (2002). *Death on the Doorstep of the Summit*.

DE LA POBREZA AL PODER

- 12 Oxfam International (2007). *Blind Spot: The Continued Failure of the World Bank and IMF to Fully Assess the Impact of their Advice on Poor People*.
- 13 Oxfam International (2004). *From 'Donorship to Ownership?*
- 14 *Ibid.*
- 15 Banco Mundial (2005). *Review Of World Bank Conditionality*.
- 16 17 de los 42 países que tienen programas del FMI, durante 2003-2005 incluyeron un límite salarial (Goldsbrough, D., 2007). El FMI ha introducido una nueva política que solo permitirá el uso de límites salariales en «circunstancias excepcionales», aunque no especifica cuáles deberían ser dichas circunstancias.
- 17 Stiglitz, J. (2006). *Op. cit.*
- 18 FMI, *IMF Survey Magazine*, 20 de julio de 2007.
- 19 Véase, por ejemplo, Banco Mundial (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, y Chambers, R. *et al.* (2000). *Op. cit.*
- 20 Woods, N. (2006). *Op. cit.*
- 21 Proyecto de Bretton Woods, *Just Say No: Vocal Rejection of Bank, Fund Increasing*, 2 de julio de 2007.
- 22 Birdsall, N. y Kapur, D. (2005).
- 23 Banerjee, A. *et al.* (2006).
- 24 Akyüz, Y. (2006).
- 25 Birdsall, N. y Kapur, D. (2005). *Op. cit.*
- 26 Green, D. (2003).
- 27 Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) –Status of Implementation Report, Septiembre de 2007.
- 28 www.jubileedebtcampaign.org.uk/?lid=1103
- 29 *Nestlé And Ethiopian Government Reach Settlement*, comunicado de prensa de Nestlé, 24 de enero de 2003.
- 30 Jubilee Debt Coalition (sin fecha). *Vulture Funds and Zambia*; Gueye, C.F. *et al.* (2007).
- 31 Toda la información del Ministerio de Desarrollo Noruego en: www.odin.dep.no/ud/english/news/news/032171-070886/dok-bn.html
- 32 M.F. de Castro, Universidad de Brasilia, entrevista del autor, 1998.
- 33 Calculado según OMC (2006). La cifra de negocios de productos financieros más dudosos, como los derivados, fue de 1,2 billones. Fuente: Bank of International Settlements, www.bis.org/publ/rpfx07.htm
- 34 ONU (2006). *World Economic and Social Survey 2006*.
- 35 Keynes, J.M. (1941).
- 36 *Wall Street Journal*, 24 de mayo de 1985.
- 37 Birdsall, N. (2006).
- 38 Kimmis, J. (2005).
- 39 Citado en Green, D. (1999).
- 40 Las ONG (incluyendo Jubileo 2000) presentaron serias reservas acerca del modelo del FMI. Una de ellas era que no obligaba al propio FMI a estar sujeto a dichos mecanismos.
- 41 NatWest Group Financial Review, p. 34.
- 42 Williamson, J. *et al.* (2003).

- 43 Stiglitz, J. (2006). *Op. cit.*, p. 4.
- 44 «The invasion of the sovereign-wealth funds», *Economist*, 19 de enero de 2008.
- 45 Cobham, A. (2005).
- 46 «Report Of Investigation Of Enron Corporation And Related Entities Regarding Federal Tax And Compensation Issues, And Policy Recommendations», www.gpo.gov/congress/joint/jcs-3-03/vol1/index.html
- 47 Baker, R. (2005).
- 48 Kimmis, J. (2005). *Op. cit.*
- 49 Propuesta de la Tax Justice Network; véase: www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=2
- 50 Landau Commission Final Report, www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/LandauENG1.pdf
- 51 Que toma su nombre del economista James Tobin, ganador de un premio Nobel, que lo propuso por primera vez.
- 52 US International Trade Commission, www.usitc.gov
- 53 OCDE (2007). *Agricultural Policies in OECD Countries*.
- 54 Oxfam International (2005). *A Round for Free*.
- 55 Chang, H.-J. y Green, D. (2003).
- 56 Oxfam International (2007). *Signing Away The Future*.
- 57 Desde la incorporación de China en 2001, la OMC es básicamente un órgano mundial. Solo algunas economías de transición, especialmente Rusia y Ucrania, y algunas más como Arabia Saudí, deben todavía unirse.
- 58 Véase Oxfam International (2002). *Rigged Rules and Double Standards*; la página web de Oxfam International incluye varios documentos sobre comercio: www.oxfam.org/en/policy
- 59 Oxfam International (2007). *Paying the Price*.
- 60 Oxfam International (2005). *Truth or Consequences*.
- 61 Oxfam International (2005). *Kicking Down the Door*.
- 62 Schrijver, N. y Weiss, F. (2004).
- 63 SUNS #5784, 20 de abril de 2005.
- 64 Chang, H-J. (2001). *Kicking Away the Ladder*.
- 65 Falvey, R. y Foster, N. (2006). El mismo estudio también puso de manifiesto que una protección deficiente de las PI ha sido un estímulo para las actividades de I+D en muchos países, pues ha alentado a los excedentes de conocimiento de empresas transnacionales y a otras empresas nacionales.
- 66 Chang, H-J. (2001). *Institutional Development in Developing Countries*.
- 67 Esta cifra incluye los royalties de otros países, desarrollados y en desarrollo. US ODA llegó a 27.600 millones de dólares en 2005. Banco Mundial (2007). *World Development Indicators 2007*.
- 68 www.who.int/healthinfo/bodgbd2002revised/en/index.html
- 69 EQUITAP Project (2005).
- 70 Lanjouw, J.O. y Cockburn, I.M. (2001).
- 71 La decisión de dar de baja medicamentos significa que nuevos medicamentos para tratar el VIH, enfermedades cardiovasculares y otras enfermedades ya no se pueden encontrar en Tailandia. Ello incluye una

DE LA POBREZA AL PODER

- versión resistente al calor de Kaletra, necesaria en situaciones rurales de pobreza, donde no se dispone de electricidad.
- 72 UNESCO «Barbed wire in the research field», www.unesco.org/courier/2001_11/uk/doss14.htm
- 73 Apte, T. (2006). Véase también el anual «Captain Hook Award» de biopiratería en www.captainhookawards.org
- 74 www.bloomberg.com/apps/news?pid=10000086&sid=agv_HExYkgKk&refer=latin_america
- 75 Drahos, P. (2004).
- 76 Este capítulo se basa mayoritariamente en Oxfam Intermón (2007).
- 77 www.ohchr.org/english/law/cmw.htm
- 78 Massey, D. (2003).
- 79 Winder, R., *New Statesman*, 7 de abril de 2003.
- 80 Banco Mundial (2006). *Global Economic Prospects 2006*.
- 81 Özden, Ç. y Schiff, M. (2007).
- 82 Ratha, D. y Shaw, W. (2007).
- 83 Banco Mundial (2007). *Remittance Trends 2007*.
- 84 Banco Mundial (2006). *Migration and Development Brief 2*.
- 85 Oxfam Intermón (2001).
- 86 *Financial Times*, 30 de agosto de 2007.
- 87 Özden, Ç. y Schiff, M. (2007). *Op. cit.*
- 88 Banco Mundial (2006). *Global Economic Prospects 2006*.
- 89 UNFPA (2006).
- 90 Banco Mundial (2006). *Global Economic Prospects 2006*.
- 91 www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/62B6B50E-AE7B-455A-85A5-600EF4EA9281/80516/InmigracionYEconomiaEspañola12NovResumen.pdf
- 92 Legrain, P. (2006).
- 93 Pritchett, L. (2006).
- 94 *The Right to Food*, Nota del Secretario General, A/62/289, 22 de agosto de 2007.
- 95 Pritchett, L. (2006). *Op. cit.*
- 96 www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp. Jagdish Bhagwati, entre otros, propuso la idea de una Organización Mundial de Migrantes.
- 97 Chen, M. (2006). *Op. cit.*
- 98 *Ibid.*
- 99 *Los Angeles Times*, 11 de septiembre de 2007.
- 100 Banco Mundial (2006). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2007*.
- 101 Chen, M. (2006). *Op. cit.*
- 102 UNCTAD (2006). *World Investment Report 2006*.
- 103 *Ibid.*
- 104 Stiglitz, J. (2006). *Op. cit.*
- 105 Hartridge, D. (1997).
- 106 www.ethicalcorp.com/content.asp?ContentID=1323
- 107 FAO (2004). *The State of Agricultural Commodity Markets*.
- 108 Néstor Osorio, Director Ejecutivo, ICO (2002). *The Global Coffee Crisis*.

- 109 Locke, R.M. *et al.* (2007).
- 110 Banco Mundial, www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/icac_hk_survey_results_5_06.pdf
- 111 Hawley, S. (2003).
- 112 «UK criticised for axeing BAE probe», *Financial Times*, 18 de julio de 2007.
- 113 *New York Law Journal*, 4 de enero de 2007.
- 114 «The invasion of the sovereign-wealth funds», *Economist*, 17 de enero de 2008.
- 115 Clay, J. (2005). *Op. cit.*
- 116 www.globalreporting.org/Home
- 117 www.ethicaltrade.org
- 118 Ruggie, J. (2007).
- 119 <http://eitransparency.org>
- 120 Oxfam America (2007). *Newmont Mining Company: Background.*
- 121 Oxfam International y WaterAid (2006). *Op. cit.*
- 122 «Has the 2005 measles mortality reduction goal been achieved? A natural history modelling study», *Lancet*, Volumen 369, [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)60107-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(07)60107-X)
- 123 Easterly, W. (2006).
- 124 El término «ONG» es impreciso, porque describe lo que no es en lugar de describir lo que es. Normalmente hace referencia al subgrupo de organizaciones del «tercer sector» o «voluntarias» que trabajan en el campo del desarrollo, los derechos humanos y el activismo por el medio ambiente. La mayoría son de ámbito local, pero algunas (como Oxfam o Save the Children) son de ámbito internacional.
- 125 Lewis, D. (2007).
- 126 OCDE DAC (2006).
- 127 Court, J. (2006).
- 128 OCDE DAC International Development Statistics Online Database.
- 129 Oxfam International (2006). *The View from the Summit.*
- 130 www.oecd.org/dataoecd/7/20/39768315.pdf
- 131 Discurso en el Chicago Council of Foreign Relations, 26 de junio de 2002.
- 132 Oxfam International (2007). *The World is Still Waiting.*
- 133 *Financial Times*, 10 de diciembre de 2007.
- 134 Klein, M. y Harford, T. (2005).
- 135 Bazzi, S. *et al.* (2007).
- 136 Kuziemko, I. y Werker, E. (2006).
- 137 Burall, S. *et al.* (2006).
- 138 Información recopilada en un viaje de estudio a Malí y Senegal en octubre de 2006.
- 139 Burall, S. *et al.* (2006). *Op. cit.*
- 140 Ha habido varios intentos para alcanzar acuerdos a largo plazo, por ejemplo, en la ayuda del Reino Unido a Ruanda, y para diseñar programas del FMI de más largo alcance.
- 141 Bulir, A. y Hamann, J. (2005).
- 142 OCDE DAC (2005).

DE LA POBREZA AL PODER

- 143 OCDE DAC (2006).
- 144 La asistencia técnica es ayuda gastada en asesores, investigación y formación; supuso 21.300 millones de dólares de la ayuda mundial en 2005, alrededor de un 20 por ciento de la ayuda total. OCDE DAC (2006). *Op. cit.*
- 145 Oxfam International y WaterAid (2006). *Op. cit.*
- 146 Whitfield, L. y Jones, E. (2007).
- 147 EFA Global Monitoring Report (2006).
- 148 La Declaración de París distingue cinco principios de eficacia de la ayuda: propiedad, alineación, rendición mutua de cuentas, armonización y gestión de resultados.
- 149 Bräutigam, D. y Knack, S. (2004).
- 150 Recibe dicho nombre porque Holanda atravesó un descenso de su competitividad tras el descubrimiento y posterior exportación de reservas de gas natural en los años 60.
- 151 Foster, M. y Killick, T. (2006).
- 152 Citado en Moses, T. *et al.* (2006).
- 153 Maipose, G. *et al.* (1996).
- 154 Oxfam International (2007). *Paying for People*, basado en OECD DAC International Statistics Online Database (cifras de 2004).
- 155 IDD and Associates (2006).
- 156 Chris Adam, Queen Elizabeth House, Oxford, comunicación personal.
- 157 <http://blogs.odi.org.uk/blogs/main/archive/2006/01/16/109.aspx>
- 158 La proporción de ayudas a ONG provenientes de fuentes oficiales varía enormemente, del 85 por ciento en Suecia al 10 por ciento en el Reino Unido (cifras de 1995, Lewis (2007), p. 136).
- 159 Oxfam define su trabajo basándose en cinco derechos básicos: el derecho a un medio de vida sostenible; el derecho a servicios sociales básicos; el derecho a la vida y la seguridad; el derecho a ser escuchado; el derecho a la igualdad.
- 160 Dichos servicios alcanzaron el 35 por ciento de la población funcionalmente sin tierra del país (que equivale a la mitad de los 130 millones de habitantes de Bangladesh).
- 161 Fowler, A. (1994).
- 162 Michael Edwardes, discurso, junio de 2005.
- 163 Easterly, W. (2006). *Op. cit.* p. 5
- 164 Incluían identificar a los principales donantes de cada sector y fijar un importe mínimo de donación que se destinaría para soporte presupuestario o para un fondo. P. de Renzio y A. Rogerson (2005).
- 165 www.oxfam.org.uk/about_us/legitimacy.htm?searchterm=accountability
- 166 www.ingoaccountabilitycharter.org/about-the-charter.html
- 167 Citado en Hayman, R. (2007).
- 168 Rodrik, D. (2005).
- 169 Chambers, R. (1997). *Op. cit.*
- 170 «NGO Futures: Beyond Aid», *Third World Quarterly*, agosto de 2000.
- 171 Gebreselassie Yosief Tesfamichael, véase: www.thepeninsulaqatar.com/commentary/commentaryother.asp?file=augustcommentary842005.xml
- 172 Incluyen el UNDP (UN Development Programme, que se ocupa de la prevención

- y la recuperación de crisis); UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, responsable de proteger a las víctimas de guerras y desastres); ACNUR (Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados); y PMA (Programa Mundial de Alimentos, para ayuda alimentaria de emergencia).
- 173 Global Humanitarian Assistance (2006).
- 174 Global Humanitarian Assistance (2004).
- 175 www.reliefweb.int/fts
- 176 The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda (1996); Telford *et al.* (2006).
- 177 Véase: www.un.org/aboutun/chartlg.html
- 178 Gobierno del Reino Unido (2006).
- 179 *New York Times*, 30 de diciembre de 2005.
- 180 En situaciones que no son de emergencia, la ayuda alimentaria no a menudo no se da a las personas que pasan hambre sino que se envía directamente a los gobiernos para que lo vendan en el mercado y aumenten así sus ingresos. Esta práctica se conoce con el término de «monetización», y tiene el efecto de forzar una rebaja de los precios locales.
- 181 Cálculos de Oxfam de la Canadian International Development Agency.
- 182 FAO (2006). *The State of Food and Agriculture 2006*.
- 183 OCDE (2005).
- 184 Creti, P. y Jaspars, S. (2005).
- 185 En la actualidad Australia permite que hasta un 67 por ciento de su ayuda alimentaria se obtenga en ámbito local; bajo determinadas circunstancias, la CE no pone límite a dicho porcentaje, siempre que se recurra a países en desarrollo; y en septiembre de 2005 Canadá permitió que un 50 por ciento de su presupuesto gubernamental en ayuda alimentaria se utilizara para la adquisición de alimentos en ámbito local o regional, aumentando así la previsión del 10 por ciento. Véase Canadian Foodgrains Bank/Oxfam Canada (2005). El Reino Unido, Bélgica, Alemania, Suecia y Holanda también adquieren sus alimentos localmente y sin límites (OCDE 2004, *op. cit.*).
- 186 Oxfam International (2007). *The UN Central Emergency Response Fund One Year On*.
- 187 ONU (2006). *Delivering as One: Report of the Secretary-General's High Level Panel*.
- 188 www.goodhumanitarianandonorship.org
- 189 Humanitarian Accountability Partnership (HAP): www.hapinternational.org; Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP): www.alnap.org; The Sphere Project: www.sphereproject.org
- 190 www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/57JMNB
- 191 Slim, H. (2007).
- 192 Naciones Unidas (2005). *World Summit Outcome*, partes 9 y 10, p. 2. La cumbre también fijó una Comisión para la Consolidación de la Paz en la que la ONU, gobiernos e instituciones financieras internacionales trabajan conjuntamente para apoyar a países que corren el riesgo de caer en situaciones de conflicto, y para apoyar a países de manera más eficaz después de firmar acuerdos de paz.

DE LA POBREZA AL PODER

- 193 Las decisiones globales se han trasladado al nivel regional. En 2001, la Unión Africana reconoció por primera vez que podía intervenir en Estados miembro en caso de crímenes de guerra, genocidio o crímenes contra la humanidad, lo que llevó a la presencia de agentes de paz de la UA en Darfur. Reality of Aid Project (2006). *Reality of Aid*, p. 28.
- 194 Center on International Cooperation (2007).
- 195 OI Policy Compendium Note on Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR), 2007.
- 196 Center on International Cooperation (2007). *Op. cit.*
- 197 www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/PSC/Asf/asf.htm
- 198 Centre for Humanitarian Dialogue (2007).
- 199 Aunque los estatutos del ICC fueron acordados en Roma en 1998, no entró en vigor formalmente hasta que el tratado fue firmado por un mínimo de 60 países, algo que sucedió cuatro años más tarde. Definiciones de la Convención de Ginebra de 1949, Normas de Núremberg para el enjuiciamiento y condena de los principales criminales de guerra del eje europeo, y Artículos II y III de la Convención sobre la Prevención y el Castigo del Genocidio, de 1948.
- 200 ACNUR (2002). *Developing Countries Host Most Refugees According to Statistical Yearbook from UNHCR*, Comunicado de prensa de la ACNUR, 8 de noviembre de 2002.
- 201 ACNUR (2006); ACNUR (2005).
- 202 Informe del UK Home Affairs Select Committee sobre controles de inmigración, www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmhaff.htm
- 203 Campaña de control de armas (2003). *Op. cit.*
- 204 Small Arms Survey (2005).
- 205 Campaña de control de armas (2006). *Arms Without Borders*.
- 206 www.caat.org.uk/issues/jobs-subsidies.php
- 207 Oxfam International (2006). *Arms Without Borders*.
- 208 Véase el contenido íntegro del tratado de comercio de armas de ECOWAS en Coulibay, M. (2007). *From Moratorium to a Convention on Small Arms*.
- 209 www.kimberleyprocess.com
- 210 Obviamente, el proceso de Kimberley no ha garantizado unos ingresos dignos para los numerosos y pobres buscadores de diamantes, pero sí ha contribuido a eliminar un motivo de guerra.
- 211 Oxfam International (2008). *For a Safer Tomorrow: Protecting Civilians in a Multipolar World*.
- 212 Human Rights Watch (2006). *World Report 2006*.
- 213 Stott, P.A. *et al.* (2004).
- 214 El gasto del Reino Unido era de 436 millones de libras en 2007/08 y debería aumentar hasta 800 millones en 2010/2011. DEFRA News Release «2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review», 9 de octubre de 2007, www.defra.gov.uk/news/2007/071009e.htm
- 215 UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Artículo 2 (Objetivo).
- 216 www.universityofcalifornia.edu/news/article/17184

- 217 UNFCCC, Artículo 3.1.
- 218 La legislación internacional afirma que los países no pueden infligirse daños, ni intencionadamente ni por negligencia. Véase, por ejemplo, el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo (Conferencia de Naciones Unidas de 1972 sobre Entornos Humanos) y el Principio 2 de la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Sands, P. (1995).
- 219 Citado por la entonces Secretaria de Exteriores del Reino Unido, Margaret Beckett, en un discurso en el Consejo de Seguridad de la ONU, 17 de abril de 2007.
- 220 Oxfam International (2007). *Adapting to Climate Change*. Análogamente, la UNFCC calcula los costes de adaptación entre 28 mil y 76 mil millones de dólares al año hasta 2030 (cantidad que cubre únicamente una parte de las necesidades).
- 221 Oxfam International (2007). *Adapting to Climate Change*.
- 222 Global Environmental Facility, septiembre de 2007, www.gefweb.org
- 223 «Los países desarrollados y otros países incluidos en el Anexo II también ayudarán a los países en desarrollo especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático para cubrir los costes de adaptación a dichos efectos adversos.» UNFCCC, Artículo 4.4.
- 224 Baer, P. *et al.* (2007).
- 225 www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/Executive_Summary.pdf, pp.ix-x. El cálculo de Stern se basaba en una estabilización a 500-550 ppm de CO₂e para 2050, lo que representa menos del 80 por ciento por debajo de los niveles de 1990 (el CO₂e, o dióxido de carbono equivalente, es un parámetro reconocido internacionalmente de medición de las emisiones de gas de efecto invernadero).
- 226 Baer, P. *et al.* (2007). *Op. cit.*
- 227 UNEP y Agencia Internacional de la Energía (2002); De Moore, A. (2001). El gobierno canadiense destinó 1.400 millones de dólares en subvenciones –mayoritariamente exenciones fiscales– al sector petrolífero y del gas en 2002 (Pembina Institute 2005). La Ley de Energía de EE UU de 2005 aprobó una moratoria en el pago de impuestos sobre el petróleo y el gas del Golfo de México para los productores de combustibles fósiles por valor de entre siete mil y 27 mil millones de dólares (Oficinas de los líderes demócratas Harry Reid y Nancy Pelosi, 2006). En 2005, las subvenciones directas del gobierno alemán a la producción de carbón ascendieron a 2.800 millones de euros (3.700 millones de dólares). Este importe no incluye el déficit en el pago de pensiones.
- 228 CO₂e: masa equivalente de dióxido de carbono (CO₂) que tendría el mismo potencial de calentamiento global.
- 229 Hepburn, C. (2007); Banco Mundial (2007). *State and Trends of the Carbon Market 2007*.
- 230 Incluyen el Japan's Voluntary Emissions Trading Scheme, el New South Wales Abatement Scheme de Australia, y el Regional Greenhouse Gas Initiative y el Chicago Climate Exchange de EE UU.
- 231 Hamilton, K. (2006); Cundy, C. (2007); y Banco Mundial (2007). *State and Trends of the Carbon Market 2007*.

DE LA POBREZA AL PODER

- 232 Lockwood, M. (2007).
- 233 Para una propuesta más detallada de las reformas exigidas a CDM, véase Cozijnsen, J. *et al.* (2007).
- 234 En el Reino Unido, por ejemplo, el Carbon Reduction Commitment es un complejo programa de «cap and trade» para las empresas del Reino Unido (más las grandes organizaciones del sector público) que no están incluidas en el programa de comercialización de la UE, e incluye subastas de autorizaciones y beneficios reciclados según una fórmula poco clara. Gran parte de las reducciones en las emisiones se producirán de todos modos amparadas por nuevas normativas. Aunque el programa llevará a los directivos a considerar el problema, se podrían haber alcanzado los mismos resultados simplemente aprobando algunas normas sobre emisiones de carbono o celebrando algunas reuniones de alto nivel (Matthew Lockwood, IPPR, comunicación personal).
- 235 122 destacados autores y coordinadores, 515 autores complementarios, 21 revisores y 337 expertos prepararon el Tercer Informe de Evaluación de 2001. www.ipccfacts.org/how.html
- 236 Hamilton, K. (2005). *Business and post-2012: A Political Analysis*.
- 237 Hertsgaard, M. «While Washington slept», *Vanity Fair*, Mayo de 2006.
- 238 Investor Network on Climate Risk, que dispone de más de 4 billones de dólares en activos gestionados por inversores institucionales, presiona a los gobiernos para que exija más contundentemente a las empresas sus datos relativos a emisiones y otra información. El Carbon Disclosure Project, cuyos miembros pueden gestionar nada más y nada menos que 41 billones de dólares (valor cercano al del PIB global) busca información de los riesgos sobre los negocios y las oportunidades que presenta el cambio climático e información sobre emisiones de gases de efecto invernadero de las más importantes empresas del mundo (2.400 en 2007).
- 239 Véase, por ejemplo, Lomborg, B. (2006).
- 240 King, R. (2007).
- 241 Diamond, J. (2005).

APÉNDICE: CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO

- 1 Hochschild, A. (2005).
- 2 Véase también «Drivers of Change», de DFID: www.gsdrc.org/go/topic-guides/drivers-of-change
- 3 Existen muchos marcos alternativos de análisis de cambio en áreas más especializadas, como el género (véase March, C. *et al.* 1999), medios de vida sostenibles (véase www.livelihoods.org/info/info_guidancesheets.html), o los mercados. Para un resumen de los marcos de análisis de contextos políticos, véase Nash, R. *et al.* (2006).
- 4 Gladwell, M. (2000).
- 5 Collier, P. (2007).
- 6 Reeler, D. (sin fecha).
- 7 Krznaric, R. (2007).
- 8 Matthew Lockwood, comunicación personal.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2005). *Asylum Levels and Trends in Industrialised Countries*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Nueva York.
- ACNUR (2006). *Global Trends*, UNHCR, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Nueva York.
- ActionAid (2006). *Climate Change, Urban Flooding and the Rights of the Urban Poor in Africa: Key Findings from Six African Cities*, ActionAid, Londres.
- Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP) (sin fecha). www.alnap.org/
- Adams, W.M. (2006). *The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century*, The International Union for Conservation of Nature (IUCN), Gland.
- Afrobarómetro (2006). www.afrobarometer.org/index.html
- Akyüz, Y. (2006). *Reforming The IMF: Back To The Drawing Board*, Third World Network, Penang.
- Allain, M. (2007). *Trading Away Our Oceans: Why Trade Liberalization of Fisheries Must Be Abandoned*, Greenpeace, Amsterdam.
- Anderson, E. y T. O'Neill (2006). *A New Equity Agenda?*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Annan, K. (1999). *Annual Report on the Work of the Organization of the United Nations*, Naciones Unidas, Naciones Unidas, Nueva York.
- Annan, K. (2005). *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Annan, K. (2005). *Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Apte, T. (2006). *A Simple Guide to Intellectual Property Rights, Biodiversity and Traditional Knowledge*, International Institute for Environment and Development (IIED), Londres.
- Arcand, J.L. (2004). en M.R. Mercoiret y J.M. Mfou'ou (2006). *Rural Producers' Organizations for Pro-poor Sustainable Agricultural Development*, documento

DE LA POBREZA AL PODER

- para el World Development Report 2008 Workshop, Paris 2006, Banco Mundial, Washington DC.
- Awasthi, U.S. (2001). «Resurgence of co-operative movement through innovations», *Co-op Dialogue* 11(2): 21–6.
- Ayyagari, M., T. Beck, y A. Demirgüç-Kunt (2003). *Small and Medium Enterprises Across the Globe: a New Database*, Banco Mundial, Washington DC.
- Baer, P., T. Athanasiou, y S. Kartha (2007). *The Right to Development in a Climate Constrained World: The Greenhouse Development Rights Framework*, www.ecoequity.org/docs/TheGDRsFramework.pdf
- Baker, R. (2005). *Capitalism's Achilles Heel*, Wiley, Chichester.
- Banco Mundial (2001). *Commercialization and Mission Drift: The Transformation of Microfinance in Latin America*, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2002). *Country Assistance Strategy – Mexico 2002*, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2003). *The Impact of Microfinance*, donor brief, Julio de 2003, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2003). *World Development Report 2004*, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2004). *Saving Fish and Fishers: Toward Sustainable and Equitable Governance of the Global Fishing Sector*, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2005). «FDI Trends», *Public Policy for the Private Sector Journal*, Septiembre de 2005, http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/273palmade_anayiotas.pdf
- Banco Mundial (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2005). *Review Of Banco Mundial Conditionality*, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2005). *World Development Report 2006*, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2006). *Global Economic Prospects 2006*, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2006). *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*, Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2006). *World Development Report 2007*, Banco Mundial, Washington DC.
- Banerjee, A., A. Deaton, E. HSU, N. Lustig, y K. Rogoff (2006). *An Evaluation of World Bank Research, 1998–2005*, Banco Mundial, Washington DC.
- Banister, J. (2005). «Manufacturing employment in China», *Monthly Labor Review*.
- Baviskar, B.S. (2003). *The Impact of Women's Participation in Local Governance in Rural India*, documento presentado en la conferencia «A Decade of Women's Empowerment Through Local Government in India», ISS/South Asia Partnership Canada/International Development Research Centre, 20–21 de octubre de 2003, Nueva Delhi.
- Bayne, N. (2007). «Overcoming evil with good: impressions of the Gleneagles Summit, 6–8 July 2005», en M. Fratianni, J.J. Kirton y P. Savona (eds.) *Financing*

- Development: The G8 and UN Contribution*, Ashgate, Aldershot.
- Bazzi, S., S. Herrling y S. Patrick (2007). *Billions for War, Pennies for the Poor: Moving the President's FY2008 Budget from Hard Power to Smart Power*, Center for Global Development (CGD), Washington DC.
- Beall, J. y S. Fox (2006). *Urban Poverty and Development in the 21st Century: Towards an Inclusive and Sustainable World*, Oxfam Research Reports, Oxfam GB, Oxford.
- Beall, J. y S. Fox (de aparición en 2008). *Cities and Development*, Routledge, Londres.
- Becker, G. (1992). *The Economic Way of Looking at Life*, discurso de Premio Nobel, http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1992/becker-lecture.html
- Behnke R.H., I. Scoones y C. Kerven (1993). «Rethinking range ecology: implications for rangeland management in Africa», en R.H. Behnke, I. Scoones y C. Kerven (eds.) *Range Ecology at Disequilibrium: New Models of Natural Variability and Pastoral Adaptation in African Savannas*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Birch, I. y R. Grahm (2007). «Background Note on Pastoralism», documento preparatorio de *Informe sobre el Desarrollo Humano 2007*, no publicado.
- Birdsall, N. (2006). *Stormy Days on an Open Field: Asymmetries in the Global Economy*, Center for Global Development (CGD), Washington DC.
- Birdsall, N. (2007). *Do No Harm: Aid, Weak Institutions and the Missing Middle in Africa*, Center for Global Development (CGD), Washington DC.
- Birdsall, N. y D. Kapur (2005). *The Hardest Job In The World: Five Crucial Tasks For The New President Of The World Bank*, Center for Global Development (CGD), Washington DC.
- Bobbio, N., traducido por M. Ryle and K. Soper (1990). *Liberalism and Democracy*, Verso, Londres.
- Boko, M., I. Niang, A. Nyong, C. Vogel, A. Githeko, M. Medany, B. Osman-Elasha, R. Tabo y P. Yanda (2007). *Africa Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bonwick, A. (2006). *Protection in Colombia: A Bottom-up Approach*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Bourke, M. (2005). «Agricultural production and customary land in Papua New Guinea», en J. Fingleton (ed.) *Privatising Land in the Pacific – A Defence of Customary Tenures*, documento de trabajo, Australia Institute.
- Boyer, D. (2001). *Trade: The Connection Between Environment and Sustainable Livelihoods*, Oxfam America, Boston MA.
- Bräutigam, D. y S. Knack (2004). *Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa*, University of Chicago Press, Chicago IL.
- Brigmann, J. y C.K. Prahalad (2007). «Co-creating business's new social compact», *Harvard Business Review*, Febrero.
- Brooks, N. (2006). *Climate Change, Drought and Pastoralism in the Sahel*, nota de debate para la Iniciativa Mundial sobre Pastoralismo Sostenible, www.iucn.org/wisp/documents_english/climate_changes.pdf

DE LA POBREZA AL PODER

- Brouwer, M., H. Grady, V. Traore y D. Wordofa (sin fecha). *The Experiences of Oxfam International and its Affiliates in Rights-Based Programming and Campaigning*, Oxfam Novib, La Haya.
- Brown, D. (2007). *Globalization and Employment Conditions*, documento de trabajo sobre protección social, Banco Mundial, Washington DC.
- Bruce, J. (1989). «Homes divided», en *World Development* 17(7).
- Brundtland, G.H. (1987). *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, para la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
- Bryceson, D.F. y J. Fonseca (2006). «Risking death for survival: peasant responses to hunger and HIV/AIDS in Malawi», *World Development* 34(8).
- Buckner, L.J. y S.M. Yeandle (2007). *Valuing Carers – Calculating the Value of Unpaid Care*, University of Leeds, Leeds.
- Bulir, A. y J. Hamann (2005). *Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire?*, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC.
- Burall, S. y S. Maxwell with A.R. Menocal (2006). *Reforming the International Aid Architecture: Options and Ways Forward*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Caceres, E. (2007). *Territories and Citizenship: the Revolution of the Chiquitanos*, documento de trabajo para Oxfam International.
- Çağatay, N. y K. Ertürk (2004). *Gender and Globalization: a Macroeconomic Perspective*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.
- Campaña para el Control de Armas (2003). *Shattered Lives: the Case for Tough International Arms Control*, Oxfam International y Amnistía Internacional, Oxford y Londres.
- Campaña para el Control de Armas (2006). *Arms Without Borders: Why Globalized Trade Needs Global Controls*, Amnistía Internacional, IANSA y Oxfam International, Londres y Oxford.
- Canadian Foodgrains Bank/Oxfam Canada (2005). *Increasing Local Purchase Flexibility in Canadian Food Aid Procurement – An Idea Whose Time Has Come*, Oxfam Canada, Ottawa.
- Canadian International Development Agency (CIDA) (2003). *Promoting Sustainable Development through Agriculture*, www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/REN-2181377-PRU
- Castillo, G. y M. Brouwer (2007). *Reflections on Integrating a Rights-Based Approach in Environment and Development*, International Union for the Conservation of Nature (IUCN), Gland.
- Center for American Progress (2007). *Iraq By the Numbers*, www.american-progress.org/issues/2007/03/iraq_by_the_numbers.html
- Center on International Cooperation (2007). *Annual Review of Peace Operations 2007: Briefing Paper*, Universidad de Nueva York, Nueva York.
- Centre for Humanitarian Dialogue (2007). *Charting the Roads to Peace: Facts, Figures and Trends in Conflict Resolution*, Centre for Humanitarian Dialogue, Ginebra.
- Centre for Women's Development Studies (1999). *From Oppression to Assertion: A Study of Panchayats and Women in Madhya Pradesh, Rajasthan and Uttar Pradesh*, Centre for Women's Development Studies, Nueva Delhi.

- Chambers, R. (1997). *Whose Reality Counts?: Putting the First Last*, Intermediate Technology Publications, Bourton on Dunsmore.
- Chambers, R. (2006). «Transforming Power: From Zero-Sum to Win-Win?», *IDS Bulletin*, Noviembre de 2006, p.108.
- Chambers, R., D. Narayan, M.K. Shah y P. Petesch (2000). *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, Oxford University Press para el Banco Mundial, Oxford.
- Chang, H.-J. (2001). *Institutional Development in Developing Countries in a Historical Perspective: Lessons from Developed Countries in Earlier Times*, documento presentado en la Asociación Europea de Economía Política Evolutiva, Siena, Noviembre de 2001.
- Chang, H.-J. (2001). *Kicking Away the Ladder*, Anthem Press, Londres.
- Chang, H.-J. (2005). *Why Developing Countries Need Tariffs*, South Centre y Oxfam International, Ginebra y Oxford.
- Chang, H.-J. (2007). *Bad Samaritans*, Random House, Londres.
- Chang, H.-J. y D. Green (2003). *The Northern WTO Agenda on Investment: Do As We Say, Not As We Did*, South Centre, Ginebra.
- Chaudhry, P. (2007). *Why Has Viet Nam Achieved Growth With Relative Equity, and China Hasn't?*, documento de trabajo para Oxfam International.
- Chaudhry, P. y G. Ruyschaert (2007). «Climate Change and Human Development in Viet Nam», Occasional Paper, *Informe sobre el Desarrollo Humano 2007/2008*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York.
- Chen, M. (2006). *Empowerment of Informal Workers: Legal and Other Interventions*, WIEGO, www.wiego.org/publications/
- Chen, M., J. Vanek, F. Lund y J. Heintz con R. Jhabvala y C. Bonner (2005). *Progress of the World's Women 2005: Women, Work and Poverty*, UNIFEM, Nueva York.
- Chirwa, E., A. Dorward, R. Kachule, I. Kumwenda, J. Kydd, N. Poole, C. Poulton y M. Stockbridge (2005). «Walking Tightropes: Supporting Farmer Organizations for Market Access», *Natural Resource Perspectives* 99, Noviembre de 2005, Overseas Development Institute (ODI).
- Chronic Poverty Research Centre (2004). *Chronic Poverty Report 2004–05*, CPRC.
- Chronic Poverty Research Centre (2008). *Chronic Poverty Report 2008–09*, CPRC.
- Ciconello, A. (2007). *The Challenge of Eliminating Racism in Brazil: the New Institutional Framework for Fighting Racial Inequality*, documento de trabajo para Oxfam International.
- Civil Society Organisations for Peace in Northern Uganda (2006). *Counting the Cost, Twenty Years of War in Northern Uganda*, CSOPNU, Kampala.
- Clark Leith, J. (2006). *Why Botswana Prospered*, Queen's University Press, McGill.
- Clay, J. (2005). *Exploring the Links Between International Business and Poverty Reduction: A Case Study of Unilever in Indonesia*, Oxfam GB, Oxfam Novib y Unilever, Oxford y La Haya.
- Coady D., M. Grosh y J. Hoddinott (2002). *Targeting Outcomes Redux*, trabajo encargado por Social Protection Anchor unit for the Safety Nets Primer series, Banco Mundial, www1.worldbank.org/sp/safetynets/Primers/Targeting_Article.pdf
- Cobham, A. (2005). *Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance*, University of Oxford, Queen Elizabeth House.

DE LA POBREZA AL PODER

- Collier, P. (2004). *Development and Conflict*, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, 1 de octubre de 2004.
- Collier, P. (2006). *The Resource Curse, Democracy and Growth*, charla en Centre for Islamic Studies, Oxford, 15 de noviembre de 2006.
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, Oxford.
- Commission for Africa (2005). *Our Common Interest*, Informe conclusivo de Commission for Africa.
- Commission on Growth and Development (2008). *Final Report*, www.growthcommission.org/index.php
- Cosgrave, J., C. Goncalves, D. Martyris, R. Polastro y M. Sikumba-Dils (2007). *Inter-Agency Real Time Evaluation of the Response to the February 2007 Floods and Cyclone in Mozambique*, Inter-Agency Humanitarian Standing Committee, Humanitarian Country Team, Mozambique.
- Coulibaly, M. (2007). *From Moratorium to a Convention on Small Arms: a Change in Politics and Practices for the 15 Member Countries of the Economic Community of West African States (ECOWAS)*.
- Coulter, J., A. Goodland, A. Tallontire y R. Stringfellow (1999). *Marrying Farmer Cooperation and Contract Farming for Service Provision in a Liberalising Sub-Saharan Africa*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Court, J. (2006). *Policy Engagement for Poverty Reduction – How Civil Society Can be More Effective*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Cousins, B., T. Cousins, D. Hornby, R. Kingwill, L. Royston y W. Smit (2005). *Will Formalising Property Rights Reduce Poverty in South Africa's «Second Economy»? Questioning the Mythologies of Hernando de Soto*, Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape, Ciudad del Cabo.
- Cozijnsen, J., D. Dudek, K. Meng, A. Petsonk, J.E. Sanhueza (2007). *CDM and the Post-2012 Framework*, Documento de trabajo de defensa medioambiental preparado para Vienna Intersessionals, 27–31 de agosto de 2007.
- Cramer, C. (2006). *Civil War is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*, C Hurst, Londres.
- Creti, P. y S. Jaspars (2005). *Cash Transfer Programming in Emergencies*, Serie Skills and Practice, Oxfam GB, Oxford.
- Cundy, C. (2007). «Carbon funds: paying up to cut emissions», *Environmental Finance*, Julio–Agosto de 2007, 20–2.
- Dasgupta, S., B. Laplante, C. Meisner, D. Wheeler y J. Yan (2007). *The Impact of Sea Level Rise on Developing Countries: A Comparative Analysis*, Documento de trabajo 4136 de investigación sobre políticas del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington DC.
- Davies, J. y M. Nori (2007). *Change of Wind or Wind of Change? Climate Change, Adaptation and Pastoralism*, resumen de una conferencia en línea para la Iniciativa Mundial sobre Pastoralismo Sostenible, The International Union for Conservation of Nature (IUCN), Nairobi.
- Davies, J. y R. Hatfield (2006). *Global Review of the Economics of Pastoralism*, preparado para la Iniciativa Mundial sobre Pastoralismo Sostenible, The International Union for Conservation of Nature (IUCN), Nairobi.

- De Jouvenel, B. (1949). *On Power*, Viking Press, Nueva York.
- De Moore, A. (2001). «Towards a Grand Deal on Subsidies and Climate Change», *Natural Resources Forum* 25 (2).
- De Renzio, P. y A. Rogerson (2005). *Power to Consumers? A Bottom-up Approach to Aid Reform*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- De Soto, H. (2000). *Mystery of Capital*, Basic Books, Nueva York.
- Delforge, I. (2007). *Contract Farming in Thailand: A View from the Farm*, Focus on the Global South.
- Denning, G. y J. Sachs (2007). «The rich world can help Africa», *Financial Times*, 29 de mayo de 2007.
- Department of Health, UK (2005). *Tackling Health Inequalities: Status Report on the Programme for Action*, Department of Health, Londres.
- Development Prospects Group (2006). *Migration and Development Brief 2*, Migration and Remittances Team, Remittance Trends 2006, Banco Mundial, Washington DC.
- Development Studies Association, UK (2007). *Mobiles and Development: Infrastructure, Poverty, Enterprise and Social Development*, documentos y resumen del taller «Information, Technology and Development Study Group», www.sed.manchester.ac.uk/research/events/conferences/mobile.htm
- Devereux, S. (1997). «Household Food Security in Malawi», *IDS Discussion Paper* 362, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Devereux, S. y R. Sabates-Wheeler (2004). «Transformative Social Protection», *IDS Working Paper* 232, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Dey, N., J. Drèze, y R. Khera (2006). *Employment Guarantee Act: A Primer*, National Book Trust, Nueva Dehli.
- DFID (2004). *Agriculture, Hunger and Food Security*, Department for International Development (DFID), Londres.
- DFID (2005). *Growth and Poverty Reduction: The Role of Agriculture*, Department for International Development (DFID), Londres.
- DFID (2005). *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion*, Department for International Development (DFID), Londres.
- DFID (2007). *Civil Society and Good Governance*, Department for International Development (DFID), Londres.
- DFID (2007). *Governance, Development and Democratic Politics: DFID's work in building more effective states*, Department for International Development (DFID), Londres.
- Di John, J. (2006). *The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries*, United Nations University World Institute for Development Economics Research (UN WIDER).
- Diakonia, La Paz (2006). *Género, etnicidad y participación política*, García Linera.
- Diamond, J. (2005). *Collapse: How Societies Choose to Fail or Survive*, Viking, Nueva York.
- Dichter, T. (2006). *Hype and hope: the worrisome state of the microcredit movement*, www.microfinancegateway.org/content/article/detail/31747
- Dorward, A., J. Kydd, J. Morrison e I. Urey (2004). «A policy agenda for pro-poor agricultural growth», *World Development* 32(1): 73–89.

DE LA POBREZA AL PODER

- Dorward, A., J. Kydd, y C. Poulton (2005). «Beyond liberalisation: development coordination policies for African smallholder agriculture», *IDS Bulletin* 36(2).
- Dorward, A., S. Fan, J. Kydd, H. Lofgren, J. Morrison, C. Poulton, N. Rao, L. Smith, H. Tchale, S. Thorat, I. Urey y P. Wobst (2004). *Institutions And Economic Policies For Pro-Poor Agricultural Growth*, The International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington DC.
- Drahos, P. (2004). «Access to Knowledge: Time for a Treaty?», *Bridges*, Abril de 2004.
- Easterly, W. (2006). *White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin, Londres.
- ECLAC (varios años). *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, www.eclac.cl/publicaciones/
- Economic Policy Institute (2006). *State of Working America 2006–2007*, The Economic Policy Institute y Cornell University Press, Washington DC y Nueva York.
- EFA Global Monitoring Report (2006). *Literacy for Life*, UNESCO, París.
- Elshorst, H. y D. O'Leary (2005). *Corruption in the Water Sector: Opportunities for Addressing a Pervasive Problem*, Transparency International, Berlín, www.siw.org/downloads/WWW-Symp/Corruption_in_the_water_sector_Elshorst.pdf
- EQUITAP Project (2005). *Paying Out-of-Pocket for Health Care in Asia: Catastrophic and Poverty Impact*, Documento de trabajo #2.
- ETC Group (2003). *From Genomes to Atoms, The Big Down – Atomtech: Technologies Converging at the Nano-scale*, www.etcgroup.org/upload/publication/171/01/thebigdown.pdf
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- Falvey, R. y N. Foster (2006). *The Role of Intellectual Property Rights in Technology Transfer and Economic Growth: Theory and Evidence*, Naciones Unidas Industrial Development Organization (UNIDO), Viena.
- FAO (2001). *Zero Tillage: When Less Means More*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma.
- FAO (2003). *The State of Food Insecurity in the World 2003*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma.
- FAO (2004). *The State of Agricultural Commodity Markets*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma.
- FAO (2004). *The State of Food Insecurity in the World 2004*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma.
- FAO (2005). *The State of Food Insecurity in the World 2005*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma.
- FAO (2006). *The State of Food and Agriculture 2006*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma.
- FAO (2006). *The State of Food Insecurity in the World 2006*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma.
- FAO (2007). *The State of Food and Agriculture 2007*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma.

- Fariba, N. (2006). «How the West short-changed Afghanistan», *Times Online*, 29 de octubre de 2006.
- Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (2004). *World Disasters Report 2004*, Ginebra, FIRC.
- Ferreira, F.H.G., P.G. Leite y J.A. Litchfield (2005). *The Rise and Fall of Brazilian Inequality: 1981–2004*, Documento de trabajo de investigación del Banco Mundial.
- FLO (2006). *Annual Report 2006*, Fairtrade Labelling Organizations International (FLO), Bonn.
- Folbre, N. (1994). *Who Pays for the Kids? Gender and the Structure of Constraint*, Routledge, Londres.
- Folbre, N. y M. Bittman (2004). *Family Time: The Social Organization of Care*, Routledge, Londres y Nueva York.
- Fondo Monetario Internacional (2002). *Article IV Consultation, Chile*, www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=1523.0
- Foster, M. y T. Killick (2006). *What Would Doubling Aid Mean for Macroeconomic Management in Africa?*, Documento de trabajo 264, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Fowler, A. (1994). «Capacity Building and NGOs: A Case of Strengthening Ladles For The Global Soup Kitchen?», *Institutional Development* 1(1), PRIA, Delhi.
- Freedom House (2005). *How Freedom Is Won: From Civic Resistance to Durable Democracy*, Freedom House, Washington DC.
- Fresco, L.O. (2003). *Which Road Do We Take? Harnessing Genetic Resources and Making Use of Life Sciences, a New Contract for Sustainable Agriculture*, documento presentado al Foro de Discusión de la UE titulado «Towards Sustainable Agriculture for Developing Countries: Options from Life Sciences and Biotechnologies», Bruselas, 30–31 de enero de 2003.
- Frideres, J.S. (1998). *Indigenous Peoples of Canada and the United States of America: Entering the 21st Century*, University of Ottawa Press, Ottawa.
- Friedman, M. (1980). *Free to Choose*, Harvest Books, Fort Washington PA.
- Galeano, E. (1973). *Open Veins of Latin America*, Monthly Review Press, Nueva York.
- Gallin, D. (2004). *Organizing in the Global Informal Economy*, documento presentado al Bogazici University Social Policy Forum: Changing Role of Unions in the Contemporary World of Labour, Estambul, 26–27 de noviembre de 2004, citado en: www.global-labour.org/workers_in_the_informal_economy.htm
- Gaventa, J. (2005). *Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the “Deepening Democracy” Debate*, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Gereffi, G. y D.L. Wyman (1990). *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- Gereffi, G. y D.L. Wyman (2001). «Rethinking East Asian industrial policy – past records and future prospects», en P.-K. Wong y C.-Y. Ng (eds.), *Industrial Policy, Innovation and Economic Growth: The Experience of Japan and the Asian NIEs*, Singapore University Press, Singapur.
- Gladwell, M. (2000). *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*, Little, Brown, Londres.

DE LA POBREZA AL PODER

- Global Humanitarian Assistance (2004). *Updated Trends November 2004*, www.globalhumanitarianassistance.org/ghqafNov2004update.htm
- Global Humanitarian Assistance (2006). www.globalhumanitarianassistance.org/
- Global Platform for Disaster Risk Reduction (2007). *Disaster Risk Reduction: 2007 Global Review*.
- Gning, M.C. (2004). *Trade, Political Influence and Liberalization: Situating the Poor in the Political Economy of Livestock in Senegal*, PPLPI Working Paper No 8, Pro-Poor Livestock Policy Facility.
- Gobierno del Reino Unido (2006). *System-Wide Coherence – A Vision for the Naciones Unidas*.
- Goldin, I. y K. Reinert (2006). *Globalization For Development*, Banco Mundial, Washington DC.
- Goldsbrough, D. (2007). *Does The IMF Constrain Health Spending In Poor Countries?*, Center for Global Development (CGD), Washington DC.
- Goldschmidt-Clermont, L. y E. Pagnossin-Aligisakis (1995). *Measures of Unrecorded Economic Activities in Fourteen Countries*, Human Development Report Office Occasional Papers 20, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York.
- Goldstein, A. (2005). *Emerging Multinationals in the Global Economy: Data Trends, Policy Issues, and Research Questions*, OECD Development Centre, Paris.
- Gonsalves, C., P.R. Kumar y A.R. Srivastava (2005). *Right to Food*, Human Rights Law Network, Nueva Delhi.
- Graham, C. y S. Sukhtankar (2004). «Does economic crisis reduce support for markets and democracy in Latin America? Some evidence from surveys of public opinion and well being», *Journal of Latin American Studies* 36: 349–77.
- Gready, P. y J. Ensor (2005). *Reinventing Development?: Translating Rights Based Approaches, from Theory to Practice*, Zed Books, Londres.
- Green, D. (1998). *Fashion Victims: Together We Can Clean up the Clothes Trade*, CAFOD, Londres.
- Green, D. (1998). *Hidden Lives: Voices of Children in Latin America and the Caribbean*, Cassell, Londres.
- Green, D. (1999). *Capital Punishment: Making International Finance Work for the World's Poor*, CAFOD, Londres.
- Green, D. (2003). *Silent Revolution: The Rise and Crisis of Market Economics in Latin America*, Cassell, Londres.
- Green, D. (2005). *Conspiracy of Silence: Old and New Directions on Commodities*, Oxfam GB, Oxford.
- Green, D. (2006). *Equality, Inequality, and Equity*, documento preparatorio para Oxfam International.
- Green, D. (2006). *Faces of Latin America*, Latin America Bureau, Londres.
- Green, D., J. Morrison y S. Murphy (2004). *Agricultural Trade and Poverty Reduction: Opportunity or Threat?*, Department for International Development (DFID), Londres.
- Gueye, C.F., M. Vaugeois, M. Martin y A. Johnson (2007). *Negotiating Debt Reduction In The HIPC Initiative And Beyond*, Debt Relief International Ltd.

- Hamilton, K. (2006). *Business Views on International Climate Policy: Summary and Key Observations*, Business Council for Sustainable Energy and The Climate Group.
- Harbom, L. y P. Wallensteen (2005). «Armed Conflict and its International Dimensions, 1946–2004», Uppsala Conflict Data Programme, *Journal of Peace Research* 42(5). 624–34.
- Hart, S. (2005). *Capitalism at the Crossroads*, Wharton School Publishing, Philadelphia PA.
- Hartridge, D. (1997). *What the General Agreement on Services Can Do*, discurso en Conference Opening Markets for Banking Worldwide: The WTO Agreement on Trade in Services, 8 de enero de 1997, Reino Unido.
- Hawley, S. (2003). *Underwriting Bribery: Export Credit Agencies and Corruption*, Corner House Briefing.
- Hayek, F. (1944). *The Road to Serfdom*, University of Chicago Press, Chicago IL.
- Hayman, R. (2007). *Milking the Cow: Negotiating Ownership of Aid and Policy in Rwanda*, Global Economic Governance Programme, University College Oxford.
- Hellin, J. y S. Higman (2003). *Feeding the Market*, ITDG Publishing, Bourton on Dunsmore.
- Hellin, J., D. White y R. Best (2006). «High-Value Agricultural Products: Can Smallholder Farmers Also Benefit?», *CIAT Annual Report*, http://gisweb.ciat.cgiar.org/SIG/download/Annual_Report_2006.pdf#page=56
- Hellin, J., M. Lundy, y M. Meijer (2007). *Farmer Organization, Collective Action and Market Access in Meso-America*, Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), Washington DC.
- Hepburn, C. (2007). «Carbon trading: a review of the Kyoto Mechanisms», *Annual Review of Environment Resources*, 32: 375–93.
- Hesse, C. y J. MacGregor (2006). «Pastoralism: Drylands' Invisible Asset? Developing a Framework for Assessing the Value of Pastoralism in East Africa», *IIED Issues* paper number 142, International Institute for Environment and Development (IIED), Londres.
- Hesselbein, G., F. Golooba-Mutebi y J. Putzel (2006). *Economic and Political Foundations of State-Making in Africa: Understanding State Reconstruction*, Londres School of Economics, Londres.
- Hochschild, A. (2005). *Bury the Chains: The British Struggle to Abolish Slavery*, Houghton Mifflin, Nueva York.
- Hopkins Leisher, S. (2003). *A Case Study of Donor Impact on Political Change at the Grassroots in Vu Quang District, Ha Tinh Province, Viet Nam*, Department for International Development (DFID), Londres.
- Howell, J. y J. Pearce (2001). *Civil Society and Development: A Critical Exploration*, Lynne Rienner Publishers Inc, Boulder CO.
- Human Rights Research and Advocacy Consortium (2004). *Take the Guns Away: Afghan Voices on Security and Elections*, véase www.cmi.no/pdf/?file=/afghanistan/doc/TaketheGunsAwayEnglish.pdf
- Human Rights Watch (2006). *World Report 2006*, <http://hrw.org/wr2k6/introduction/2.htm>

DE LA POBREZA AL PODER

Human Rights Watch (2007). *Get the Gun! Human Rights Violation by Uganda's National Army in Law Enforcement Operations in Karamoja Region*, Human Rights Watch, 19(13A).

Human Security Centre (2005). *The Human Security Report 2005*.

Human Security Centre (2006). *Human Security Briefing 2006*, University of British Columbia.

Humphreys, M. y A. Varshney (2004). *Violent Conflict and the MDGs: Diagnosis and Recommendations*, documento preparado para MDG Poverty Task Force Workshop, Bangkok, Junio de 2004.

IDD and Associates (2006). *Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004*, University of Birmingham, Birmingham.

IDS (2003). «Safe as houses: securing urban land tenure and property rights», *IDS Insights* Issue 48, Octubre de 2003, Institute of Development Studies, University of Sussex.

IDS (2005). *Signposts to More Effective States Responding to Governance Challenges in Developing Countries*, Institute of Development Studies, University of Sussex.

IDS (2006). *Building Effective States: Taking a Citizen's Perspective*, Institute of Development Studies, University of Sussex.

International Campaign to Ban Landmines (2001, 2005). *Landmine Monitor Report*, www.icbl.org

International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2004). *Ending Hunger In Africa, Prospects for the Small Farmer*, The International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington DC.

International Institute for Environment and Development (IIED), Natural Resources Institute (NRI), Royal African Society (RAS) (2005). *Land in Africa: Market Asset of Secure Livelihood?*

International Rescue Committee (2004). *Mortality in the Democratic Republic of the Congo: Results from a Nationwide Survey*, International Rescue Committee (IRC), Nueva York.

Inter-Regional Inequality Facility (2006). *Overview*, Overseas Development Institute (ODI), Londres, www.odi.org.uk/inter-regional_inequality/overview.html

Inter-Regional Inequality Facility (2006). *Social Grants in South Africa*, Inter-Regional Inequality Facility case study, Overseas Development Institute (ODI), Londres.

IPCC (2007). «Summary for policymakers» en *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*, Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, S. Solomon, D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M.Tignor, and H.L. Miller (eds.), Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York.

IPEA (sin fecha). *On the Recent Fall in Income Inequality in Brasil*, Institute for People's Education and Action (IPEA), Florence MA.

Jarman, M. (2007). *Climate Change*, Small Guides to Big Issues series, Oxfam GB y Pluto Press, Oxford y Londres.

- Javorcik, B.S. (2004). «Does foreign direct investment increase the productivity of domestic firms? In search of spillovers through backward linkages», *American Economic Review* 94(3): 605–27.
- Jenkins R. y A.M. Goetz (1999). «Accounts and accountability: theoretical implications of the right to information movement in India», *Third World Quarterly* 20(3): 603–22.
- Joint Learning Initiative (2004). «Human Resources for Health: Overcoming the Crisis», Harvard University Global Equity Initiative, Boston MA.
- Jubilee Debt Coalition (sin fecha). *Vulture Funds and Zambia*, Jubilee Debt Coalition, Londres.
- Kaganzi, E., S. Ferris, A. Abenakyo, P. Sanginga y J. Njuki (2006). *Sustaining Linkages to High-value Markets through Collective Action in Uganda: The Case of the Nyabyumba Potato Farmers*, documento para Research Workshop on Collective Action and Market Access for Smallholders, 2–5 de octubre de 2006, Cali, Colombia.
- Kantor, P. y P. Nair (2005). *Vulnerability to Crisis in Lucknow, India: The Role of Assets in Mitigating Risk*, Oxfam GB, Nueva Delhi.
- Kasryno, F. (2004). *The linkage between agriculture development, poverty alleviation and employment*, www.jajaki.or.id/data/publications/Faisal%20Kasryno.pdf
- Kelleher, K. y M.L. Weber (2006). «Towards sustainable management of world fisheries and aquaculture», en V.K. Bhargava (ed.), *Global Issues for Global Citizens*, World Bank Report No. 29090-GLB 2006, Banco Mundial, Washington DC.
- Kenny, C. (sin fecha). *Information and Development*, no publicado.
- Keynes, J.M. (1941). «The Post-War Currency Policy», en Keynes papers Volume XXV, Macmillan, Basingstoke.
- Khan, M.H. (2002). *State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform*, documento para World Bank ABCDE Conference, Oslo, 2002.
- Khan, M.H. (2006). Presentación en Overseas Development Institute (ODI), www.odi.org.uk/events/states_nov06/index.html
- Kimms, J. (2005). *Financial Markets*, documento preparatorio para Oxfam International.
- King, M.L. (1968). *Where Do We Go From Here: Chaos or Community*, Beacon Press, Boston MA.
- King, R. (2007). *Carbon Dioxide Emissions, Technology, and Economic Growth*, documento preparatorio para Oxfam International.
- Klein, M. y T. Harford (2005). *The Market for Aid*, Banco Mundial, Washington DC.
- Knight, B., H. Chigudu y R. Tandon (2002). *Reviving Democracy: Citizens at the Heart of Governance*, Commonwealth Foundation, Londres.
- Kraay, A. (2006). «When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries», *Journal of Development Economics* 80(1). 189–227.
- Kruzenga L. (2004). «Report confirms health disparities for aboriginals, poor; comparisons with Third World continue», *The First Perspective* 13(3).

DE LA POBREZA AL PODER

- Krznicaric, R. (2007). «How Change Happens: Interdisciplinary Perspectives for Human Development», Oxfam Research Reports, Oxfam GB, Oxford.
- Kuziemko, I y E. Werker (2006). «How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations», *Journal of Political Economy* 114(5): 905–30.
- Lacina, B. y N.P. Gleditsch (2005). «Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths», *European Journal of Population* 21: 145–66.
- Laird, S. y S. Fernández de Córdoba (2006). *Coping With Trade Reforms: A Developing Country Perspective on the WTO Industrial Tariff Negotiations*, Palgrave, Basingstoke.
- Lanjouw, J.O. e I.M. Cockburn (2001). «New pills for poor people? Empirical evidence after GATT», *World Development* 29(2): 265–89.
- Latigo, A. (2005). *A New Round of Time-use Studies for Africa: Measuring Unpaid Work for Pro-poor Development Policies*, documento presentado en UNDP/Levy Economics Institute Global Conference on Unpaid work and the Economy, 1–3 de octubre de 2005, www.levy.org/undp-levy-conference/papers/paper_Latigo.pdf
- Layard, R. (2005). *Happiness, Lessons from a New Science*, Penguin, Londres.
- Layton, M.D., B.C. Carrete, I. Ablanado Terrazas y A.M. Sánchez Rodríguez (2007). *Mexico Case Study: Civil Society and the Struggle to Reduce Maternal Mortality*, no publicado.
- Le Quang, B. (2006). *What Has Made Viet Nam a Poverty-Reduction Success Story?*, documento preparatorio para Oxfam International.
- Leach, M. e I. Scoones (2006). *The Slow Race: Making Technology Work for the Poor*, Demos, Londres.
- Legrain, P. (2006). *Immigrants: Your Country Needs Them*, Little, Brown, Londres.
- Lewis, D. (2007). *The Management of Non-Governmental Development Organizations*, 2nd edition, Routledge, Londres.
- Lewis, S. (2005). *Race Against Time*, House of Anansi Press, Toronto ON.
- Liu, J. y J. Diamond (2005). «China's environment in a globalizing world: How China and the rest of the world affect each other», *Nature* 435, 1137–286.
- Locke, R.M., F. Qin y A. Brause (2007). «Does monitoring improve labor standards? Lessons from Nike», *Industrial and Labor Relations Review* 61(1): 3–31.
- Lockwood, M. (2005). *El Estado de África*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- Lockwood, M. (2007). «A rough guide to carbon trading», *Prospect*, Enero de 2007.
- Lomborg, B. (2006). *How to Spend \$50 Billion and Make the World a Better Place*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lopez, H. (2006). *Did Growth Become Less Pro-Poor in the 1990s?*, Banco Mundial, Washington DC.
- MacAuslan, I. (2007). *India's National Rural Employment Guarantee Act: A Case Study for How Change Happens*, documento de trabajo para Oxfam International.
- Maipose, G., G. Somolekae y T. Johnston (1996). *Effective Aid Management: The Case of Botswana*, Foreign Aid to Africa, Nordic Africa Institute.
- Mansfield, E.D. y J. Snyder (2005). *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, MIT Press, Cambridge MA.

- March, C., I. Smyth y M. Mukhopadhyay (1999). *A Guide to Gender Analysis Frameworks*, Oxfam GB, Oxford.
- Massey, D. (2003). *Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century*, documento preparado para la Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, Sudáfrica, 4–7 de junio de, 2003.
- Maxwell, S. (2005). «Should We Provide a Guarantee That No Child will be Brain-Damaged by Malnutrition in Africa if Money Can Prevent It?», *ODI Opinions*, No 39, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- McCulloch, N., B. Baulch y M. Cherel-Robson (2000). *Poverty, Inequality and Growth in Zambia During the 1990s*, IDS Working Paper 114, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- McMillan, J. y P. Zoido (2004). «How to subvert democracy: Montesinos in Peru», *The Journal of Economic Perspectives* 18(4): 69–92.
- Mehrotra, S. y R. Jolly (1997). *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth*, UNICEF, Nueva York.
- Meridian Institute (2007). *Global Dialogue on Nanotechnology and the Poor: Opportunities and Risks*, documento preparado para el Meridian Institute International Workshop on Nanotechnology, Commodities and Development, Rio de Janeiro, 29–31 de mayo de 2007.
- Microcredit Summit Campaign (2006). *Report of the Microcredit Summit Campaign*, www.microcreditsummit.org
- Milanovic, B. (2003). *Why we all do care about inequality (but are loath to admit it)*, Banco Mundial, Washington DC.
- Ministerio de Sanidad y Familia, Gobierno de India (2007). *National Family Health Survey, 2007*.
- Mkandawire, T. (2001). «Thinking About Developmental States in Africa», *Cambridge Journal of Economics* 25: 289–314.
- Mkandawire, T. (2004). «Disempowering New Democracies and the Persistence of Poverty», en M. Spoor (ed.), *Globalisation, Poverty and Conflict*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Moran, T. (2002). *Beyond Sweatshops: Foreign Direct Investment and Globalization in Developing Countries*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Moss T., G. Pettersson y N. van de Walle (2006). *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, Center for Global Development (CGD), Washington DC.
- Muggah, R. y S. Bachelor (2002). *Development Held Hostage: Assessing the Effects of Small Arms Availability*, Bureau of Crisis Prevention and Recovery, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York.
- Mulgan, G. (2006). *Good and Bad Power*, Allen Lane, Londres.
- Murray, C.J.L., A.D. Lopez, B. Chin, D. Feehan y K.H. Hill (2006). «Estimation of potential global pandemic influenza mortality on the basis of vital registry data from the 1918–20 pandemic: a quantitative analysis», *Lancet* 368: 2211–18.
- Mutangadura, G., D. Mukurazita y H. Jackson (1999). *A Review of Household and Community Responses to the HIV/AIDS Epidemic in Rural Areas of Sub-Saharan Africa*, ONUSIDA, Ginebra.

DE LA POBREZA AL PODER

- Nash, R., A. Hudson y C. Luttrell (2006). *Mapping Political Context: A Toolkit for Civil Society Organisations*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- New Economics Foundation (2006). *A Long Row to Hoe: Family Farming and Rural Poverty in Developing Countries*, New Economics Foundation (NEF), Londres.
- New Economics Foundation (2006). *Growth Isn't Working: The Unbalanced Distribution of Benefits and Costs from Economic Growth*, New Economics Foundation (NEF), Londres.
- New Economics Foundation (2007). *Towards a New Economics Paradigm for Poverty Eradication in a Carbon-Constrained World*, New Economics Foundation (NEF), Londres.
- Newman, J. (2003). *Environmental Benefits of Subsidy Removal in the German and United States Energy Sectors*, OECD Technical Expert Meeting on Environmentally Harmful Subsidies, 3–4 de noviembre de 2003, París.
- Norwegian Refugee Council (2007). *Internal Displacement: A Global Overview of Trends and Developments in 2006*, Global IDP Project, Ginebra. Documento para el 3rd Expert Consultative Meeting on Gender and Early Warning, Londres, 11 de febrero de 2002.
- Nussbaum, M. (1999). *Sex and Social Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- Nyamu-Musembi, C. (2006). *Breathing Life into Dead Theories about Property Rights: de Soto and Land Relations in Rural Africa*, IDS WP272, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- O'Brien, P. (2001). *Fiscal Exceptionalism: Great Britain and Its European Rivals*, Working Paper 65/01, Department of Economic History, Londres School of Economics.
- OCDE (2006). *Developing Country Multinationals: South–South Investment Comes of Age*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París.
- OCDE (2006). *Development Cooperation Report 2006*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París.
- OCDE (2006). *The Development Effectiveness of Food Aid. Does Tying Matter?*, www.oecd.org/document/59/0,3343,en_2649_33721_35423803_1_1_1_1,00.html#food
- OCDE (2007). *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París.
- OCDE (2007). *OECD in Figures 2007*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París.
- OCDE DAC (2005). *Making Poverty Reduction Work: The OECD's Role in Development Partnerships*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París.
- OCDE DAC (2006). *Implementing the 2001 DAC Recommendations on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París.
- ODI (1996). *The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.

- ODI (2004). *Inequality in Developing Countries*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- ODI (2007). *Community-Based Workers: A Possible Solution to More Services, Reaching Many Communities and Within Budget*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- ODI (sin fecha). *Inequality in Developing Countries*, Policy Briefing Pack, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Offenheiser, R. (2007). *A 21st Century Green Revolution that Works for the Poor*, memorando no publicado de la Fundación Gates.
- Offenheiser, R. y S.H. Holcombe (2003). «Challenges and opportunities in implementing a rights-based approach to development: an Oxfam America perspective», *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 32(2): 268–301.
- Oficinas de los líderes demócratas Harry Reid y Nancy Pelosi (2006). *For and By Big Oil*, A Special Joint House and Senate Democratic Report.
- OIT (2001). *Reducing the Decent Work Deficit: A Global Challenge*, Informe del Director General, International Labour Conference 89th Session, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2002). *Decent Work and the Informal Economy*, Report VI to the International Labour Conference, 90th Session, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2005). *Promoting Fair Globalization in Textiles and Clothing in a post-MFA Environment: Report for Discussion at the Tripartite Meeting on Promoting Fair Globalization in Textiles and Clothing in a Post-MFA Environment*, www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmtc-pmfa05/tmtc-pmfa-r.pdf
- OIT (2006). *Global Employment Trends Brief*, Enero de 2006, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2007). *Global Employment Trends for Women*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2008). *Global Employment Trends 2007*, www.ilo.org/trends
- OMS (2002). *World Health Report 2002: Reducing Risks, Promoting Healthy Life*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra.
- OMS (2005). *Immunisation Against Diseases of Public Health Importance*, Fact Sheet No. 288, Marzo de 2005, Organización Mundial de la Salud, Ginebra.
- OMS (2006). *Cumulative Number of Confirmed Human Cases of Avian Influenza A/(H5N1). Reported to WHO*, www.who.int/csr/disease/avian_influenza/country/cases_table_2008_01_24/en/index.html
- OMS (2006). *World Health Report 2006*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra.
- OMS (2007). *Lifetime Maternal Mortality Risk, from Maternal Mortality in 2005*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra.
- OMS (2007). *Malaria*, Fact Sheet 94, www.who.int/mediacentre/factsheets/fs094/en/index.html
- OMS (2007). *Progress Towards Global Immunization Goals – Summary Presentation of Key Indicators*, www.who.int/immunization_monitoring/data/SlidesGlobalImmunization.pdf
- ONU (1994). *Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Article 2 (Objective)*, Naciones Unidas, Nueva York.

DE LA POBREZA AL PODER

- ONU (2004). *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, Naciones Unidas, Nueva York.
- ONU (2005). *The Inequality Predicament: Report of the World Social Situation 2005*, Naciones Unidas, Nueva York.
- ONU (2005). *The Millennium Development Goals Report*, Naciones Unidas, Nueva York.
- ONU (2006). *Report of the Secretary-General on International Migration and Development*, Mayo de 2006, Asamblea General, 60 Sesión, Naciones Unidas, Nueva York.
- ONU (2006). *The Millennium Development Goals Report*, Naciones Unidas, Nueva York.
- ONU (2006). *World Economic and Social Survey 2006: Diverging Growth and Development*, Naciones Unidas, Nueva York.
- ONU (2007). *The Millennium Development Goals Report*, Naciones Unidas, Nueva York.
- ONUSIDA (2006). *Global Facts and Figures*, www.who.int/hiv/mediacentre/200605-FS_globalfactsfigures_en.pdf
- ONUSIDA (2006). *Report on the Global AIDS Epidemic*, [ww.who.int/hiv/mediacentre/2006_GR_ANN2_en.pdf](http://www.who.int/hiv/mediacentre/2006_GR_ANN2_en.pdf)
- ONUSIDA y OMS (2007). *07 AIDS epidemic update*, http://data.unaids.org/pub/EPISlides/2007/2007_epiupdate_en.pdf
- Ortmann, G.F. y R.P. King (2007). «Agricultural cooperatives II: can they facilitate access of small-scale farmers in South Africa to input and product markets?», *Agrekon* 46(2): 219–44.
- Osorio, N. (2002). *The Global Coffee Crisis: A Threat To Sustainable Development*, Néstor Osorio, Executive Director, ICO, Submission to the World Summit on Sustainable Development, Johannesburgo.
- Oxfam America (2003). *Weathering the Storm: Lessons in Risk Reduction from Cuba*, www.oxfamamerica.org/newsandpublications/publications/research_reports/art7111.html
- Oxfam America (2007). *Newmont Mining Company: Background*, no publicado.
- Oxfam America (2007). *Paying the Price: How US Farm Policies Hurt West African Cotton Farmers – and How Subsidy Reform Could Help*, Oxfam America, Boston MA.
- Oxfam GB (2005). *Decentralization Learning Guide*, documento interno.
- Oxfam GB (2006). *Overcoming Poverty and Suffering through Land Rights: Oxfam's Policy and Practice*, documento interno.
- Oxfam GB, World Vision, Care, RHVP y OVHA (2006). *Food Security in Southern Africa: Changing the Trend?*.
- Oxfam Intermón (2001). *La realidad de la ayuda 2001–02*, Ed. Intermón Oxfam, Barcelona.
- Oxfam Intermón (2007). *Puertas al mar. Por qué todos deberíamos estar interesados en una política migratoria más justa e inteligente*, Ed. Intermón Oxfam, Barcelona.
- Oxfam International (2002). *Death on the Doorstep of the Summit*, Oxfam International, Oxford.

- Oxfam International (2002). *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalization, and the Fight Against Poverty*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2004). *From Donorship to Ownership?: Moving Towards PRSP Round Two*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2004). *Trading Away our Rights: Women Working in Global Supply Chains*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2005). *A Round for Free: How Rich Countries are Getting a Free Ride on Agricultural Subsidies at the WTO*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2005). *Food Aid or Hidden Dumping?: Separating Wheat from Chaff*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2005). *Kicking Down the Door: How Upcoming WTO Talks Threaten Farmers in Poor Countries*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2005). *Truth or Consequences: why the EU and USA Must Reform Their Subsidies or Pay the Price*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2006). *Causing Hunger: an Overview of the Food Crises in Africa*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2006). *Kicking the Habit: The Banco Mundial and IMF Still Addicted to Economic Policy Conditionality*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2006). *Serve the Essentials: What Governments and Donors Must Do to Improve South Asia's Essential Services*, p.33, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2006). *The View from the Summit – Gleneagles G8 One Year On*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2007). *Adapting to Climate Change: What's Needed in Poor Countries, and Who Should Pay*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2007). *Bio-fuelling Poverty: Why the EU Renewable Fuel Target May Be Disastrous for Poor People*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2007). *Blind Spot: The Continued Failure of the World Bank and IMF to Fully Assess the Impact of Their Advice on Poor People*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2007). *Climate Alarm: Disasters Increase As Climate Change Bites*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2007). *Paying for People: Financing the Skilled Workers Needed to Deliver Health and Education Services For All*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2007). *Policy Compendium Note on Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2007). *Pricing Farmers out of Cotton: The Costs of Banco Mundial Reforms in Mali*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2007). *Signing Away The Future: How Trade and Investment Agreements Between Rich and Poor Countries Undermine Development*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2007). *Sink or Swim: Why Disaster Risk Reduction Is Central To Surviving Floods In South Asia*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2007). *The UN Central Emergency Response Fund One Year On*, Oxfam International, Oxford.

DE LA POBREZA AL PODER

- Oxfam International (2007). *The World is Still Waiting: Broken G8 Promises Are Costing Millions of Lives*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2008). *For a Safer Tomorrow: Protecting Civilians in a Multipolar World*, Oxfam International, Oxford.
- Oxfam International (2008). *Rethinking Disasters: Why Death and Destruction Are Not Nature's Fault But Our Failure*, Oxfam International, Nueva Delhi.
- Oxfam International and WaterAid (2006). *In the Public Interest: Health, Education, and Water and Sanitation For All*, Oxfam International y WaterAid, Oxford y Londres.
- Özden, Ç. y M. Schiff (2007). *International Migration, Economic Development and Policy*, Banco Mundial, Washington DC.
- Parry, M.L., O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden y C.E. Hanson (2007). 'Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change', Cambridge University Press, Cambridge.
- Pauly, D., R. Watson y J. Alder (2005). «Global trends in world fisheries: impacts on marine ecosystems and food security», *Philosophical Transactions of the Royal Society* 360(1453): 5–12.
- Pauly, D., V. Christensen, S. Guenette, T.J. Pitcher, U. Rashid Sumaila y C.J. Walters (2004). «Towards sustainability in world fisheries», *Nature* 2002: 418.
- Pembina Institute (2005). *Government Spending on Canada's Oil and Gas Industry: Undermining Canada's Kyoto Commitment*.
- Penrose-Buckley, C. (2007). *Producer Organisations: A Guide to Developing Collective Rural Enterprises*, Oxfam GB, Oxford.
- Physicians for Human Rights (2002). *War-Related Sexual Violence in Sierra Leone: A Population-Based Assessment*, Physicians for Human Rights (PHR), Boston MA.
- Picard, A.A. (2001). *Resultados del Tratado de Libre Comercio de America del Norte en Mexico*, RMALC, México.
- Piron, L.-H. (2004). *Rights Based Approaches to Social Protection*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- PNUD (2000). *Human Development Report 2000*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PNUD (2001). *Human Development Report 2001*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PNUD (2002). *Human Development Report 2002*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PNUD (2004). *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PNUD (2004). *Unleashing Entrepreneurship: Making Business Work for the Poor*, Commission on the Private Sector and Development, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PNUD (2005). *Human Development Report 2005*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Oxford University Press, Nueva York y Oxford.
- PNUD (2006). *China, Country Programme Document 2006–10*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

- PNUD (2006). *Human Development Report 2006*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PNUD (2007). *Human Development Report 2007/2008*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PNUD (2008). *Human Development Report 2008*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Polaski, S. (2004). *Protecting Labour Rights Through Trade Agreements – An Analytical Guide*, Carnegie Foundation, Stanford CA.
- Popkin, B. (2003). «The nutrition transition in the developing world», *Development Policy Review* 21(5/6): 581–97.
- Pradhan, S. (2006). Presentación y documentos de preparatorios para *Consultation on the World Bank Approach to Governance and Anti-Corruption*, 4 de diciembre de 2006, Banco Mundial.
- Prahalad, C.K. (2005). *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profits*, Wharton School Publishing, Philadelphia PA.
- Pretty, J. (2006). *Agroecological Approaches to Agricultural Development*, documento preparatorio para *World Development Report 2008*, Banco Mundial, Washington DC.
- Pritchett, L. (2006). *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labor Mobility*, Centre for Global Development (CGD), Washington DC.
- Prowse, M. (2007). *Making Contract Farming Work With Co-operatives*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Rama, M. (2003). *Globalization and Workers in Developing Countries*, World Bank Research Working Paper 2958, Development Research Group, Banco Mundial, Washington DC.
- Ramirez-Machado, J.M. (2003). *Domestic Work, Conditions of Work and Employment: A Legal Perspective*, Conditions of Work and Employment Series No. 7, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.
- Ratha, D. y W. Shaw (2007). *South–South Migration and Remittances*, Development Prospects Group, Banco Mundial, Washington DC.
- Ravallion, M. (2004). *Pro-Poor Growth: A Primer*, Banco Mundial, Washington DC.
- Reardon, T. y J.A. Berdegú (2002). «The rapid rise of supermarkets in Latin America: challenges and opportunities for development», *Development Policy Review* 20(4): 317–34.
- Reardon, T., P. Pingali y K. Stamoulis (2006). *Impacts of Agrifood Market Transformation During Globalization on the Poor's Rural Nonfarm Employment: Lessons for Rural Business Development Programs*, Michigan State University.
- Reeler, D. (sin fecha). *A Theory of Social Change and Implications for Practice, Planning, Monitoring and Evaluation*, Community Development Resource Association, Ciudad del Cabo.
- Reis, E. y M. Moore (2005). *Elite Perceptions of Poverty and Inequality*, Zed Books, Londres.
- República de Sudáfrica (1996). Constitución de la República de Sudáfrica, Capítulo 27, 1c.
- Riad El-Ghony, M. (1999). *The Political Economy of Market-Based Land Reform*, Discussion Paper 104, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Ginebra.

DE LA POBREZA AL PODER

Ricardo, D. (1817). *The Principles of Political Economy and Taxation*, John Murray, Londres.

Roach, R. (2007). *Two Degrees, One Chance*, Tearfund, Londres, www.tearfund.org/webdocs/website/Campaigning/Policy%20and%20research/Two_degrees_One_chance_final.pdf

Rodin, J. (2007). Discurso en la National Association of Women Judges' Annual Conference, Noviembre de 2007.

Rodrik, D. (2003). *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton NJ.

Rodrik, D. (2004). *Rethinking Growth Policies In The Developing World*, Harvard University.

Rodrik, D. (2005). *Making Globalisation Work for Development*, conferencia en la Londres School of Economics, 18 de noviembre de 2005.

Rosenberg, T. (2001). «Look at Brazil», *The New York Times Magazine*, www.nytimes.com/library/magazine/home/20010128mag-aids.html

Rousseau, J.-J. (1762). *Social Contract*, I, 9.

Rowlands, J. (1997). *Questioning Empowerment*, Oxfam GB, Oxford.

Ruggie, J. (2007). *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, Naciones Unidas, Nueva York.

Sachs, J. (2005). *El fin de la pobreza: Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*, Debate, Barcelona.

Sands, P. (1995). *Principles of International Environmental Law, Volume I: Frameworks, Standards and Implementation*, Manchester University Press, Manchester.

Schrijver, N. y F. Weiss (2004). *International Law and Sustainable Development: Principles and Practice*, Martinus Nijhoff Publishers.

Schumpeter, J. (1975). *Capitalism, Socialism and Democracy* (publicado originalmente en 1942), Harper, Nueva York.

Sekhamane, N. (2004). *Impact of Urban Livelihoods on Women's Caregiving Behaviours, Household Food Security and Nutrition of Children in Lesotho: A Community Case Study*, no publicado.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*, Knopf, Nueva York.

Senderowitz, J. (1995). *Adolescent Health: Reassessing the Path to Adulthood*, World Bank Discussion Paper No. 272, Banco Mundial, Washington DC.

Shepherd, A., R. Marcus y A. Barrientos (2005). *Policy Paper On Social Protection*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.

Shepherd, A.W. (2007). *Approaches to Linking Producers to Markets: A Review of Experience to Date*, Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper 13, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma.

Shiferaw, B., G. Obare, G. Murich, and H. Mukhong (2006). *Building Market Linkages: Experiences from Commercialization of Smallholder Production*, International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT).

Singh, S. (2005). *Contract Farming for Agricultural Development: Review of Theory and Practice with Special Reference to India*, CENTAD Working Papers, Nueva Delhi, www.centad.org/cwp_02.asp

- Singh, S., J.E. Darroch, M. Vlassof y J. Nadeau (2004). *Adding It Up: The Benefits of Investing in Sexual and Reproductive Health Care*, The Alan Guttmacher Institute y United Nations Population Fund (UNFPA), Washington DC y Nueva York.
- Slim, H. (2007). *Killing Civilians: Method, Madness and Morality in War*, Signal Books Ltd, Oxford.
- Small Arms Survey (2005). www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications
- Smith, D. y J. Vivekananda (2007). *A Climate of Conflict: The Links between Climate Change, Peace and War*, International Alert, Londres.
- Sparrow, M. K. (2006). «Corruption in Health Care Systems: The US Experience», en *Global Corruption Report 2006*, Transparency International, Berlin.
- Spence, M. (2007). Presentación a la Commission on Growth and Development, Londres.
- Standing, G. (1999). *Global Labour Flexibility*, St. Martins, Nueva York.
- Stern Review (2006). *The Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, www.hm-treasury.gov.uk/media/4/3/Executive_Summary.pdf
- Stern Review (2006). *What is the Economics of Climate Change?*, documento de trabajo, www.hm-treasury.gov.uk/media/213/42/What_is_the_Economics_of_Climate_Change.pdf
- Stiglitz, J. (2000). «What I learned at the world economic crisis», *New Republic*, Abril de 2000.
- Stiglitz, J. (2006). *Making Globalization Work*, Penguin, Londres.
- Stockbridge, M. (2006). *Agricultural Trade Policy in Developing Countries During Take-Off*, Oxfam Research Reports, Oxfam GB, Oxford.
- Stott, P.A., D.A. Stone y M.R. Allen (2004). «Human contribution to the European heatwave of 2003», *Nature* 432, 610–14.
- STREAM (2004). *System Requirement Report for Level 2 – National Management Institutions*, Bureau of Fisheries and Aquatic Resources in the Philippines.
- Stringfellow, R., J. Coulter, T. Lucey, C. McKone y A. Hussain (1997). «Improving the Access of Smallholders to Agricultural Services in Sub-Saharan Africa: Farmer Cooperation and the Role of the Donor Community», *Natural Resources Perspectives* No. 20, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Suarez, P. (2005). «Predictions, decisions and vulnerability: theoretical explorations and evidence from Zimbabwe», en *Decision-Making for Reducing Vulnerability Given New Climate Predictions: Case Studies from Merto Boston and Rural Zimbabwe*, Boston University, Boston MA.
- Suarez, P. (2006). *Combined Effect of Climate Change and HIV/AIDS on Subsistence Farmers in Monze District, Zambia*, no publicado.
- Swift, J. (sin fecha). *Pastoralism and Mobility in the Drylands*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York.
- Taylor, L. y von Arnim, R. (2007). *Modelling the Impact of Trade Liberalisation: A Critique of Computable General Equilibrium Models*, Oxfam Research Reports, Oxfam GB, Oxford.
- Telford, J., J. Cosgrave y R. Houghton (2006). *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report*, Tsunami Evaluation Coalition, Londres.

DE LA POBREZA AL PODER

- Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital and European States, A.D.990–1990*, WileyBlackwell, Oxford.
- Tomalin, E. (2007). *Sociology, Religion and Development: Literature Review*, University of Birmingham.
- Tyndale, W. (1998). *Key Issues for Development: A Discussion Paper for the Contribution by the World Faiths Development Dialogue (WFDD) to the World Bank's World Development Report 2001*, World Faiths Development Dialogue.
- Tyndall Centre for Climate Change (2004). *Adaptive Research Notes No. 9*.
- UN Commission on Human Security (2003). *Final Report of the UN Commission on Human Security*, www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html
- UN Department of Economic and Social Affairs (2006). *UN Report on the World Social Situation 2005: The Inequality Predicament*, www.un.org/esa/socdev/rwss/media%2005/cd-docs/fullreport05.htm
- UN OCHA (2007). *Israeli-Palestinian Fatalities since 2000: Key Trends*, www.ochaopt.org
- UN OCHA (2007). *The humanitarian impact on Palestinians of Israelis settlements and other infrastructure in the West Bank*, www.ochaopt.org
- UNCTAD (2005). *World Investment Report 2005*, United Nations Conference on Trade and Development, Nueva York.
- UNCTAD (2006). *World Investment Report 2006*, United Nations Conference on Trade and Development, Nueva York.
- UNEP (2006). *Climate Change Information Kit*, www.unep.org/themes/climatechange/PDF/infokit2003-E.pdf
- UNEP e International Energy Agency (2002). *Reforming Energy Subsidies*, United Nations Environment Programme, Nueva York.
- UNESCO (2001). *Barbed wire in the research field*, www.unesco.org/courier/2001_11/uk/doss14.htm
- UNESCO (2007). *EFA Global Monitoring Report 2007*, UNESCO, Nueva York.
- UNFPA (2000). *State of World Population 2000*, The United Nations Population Fund, Nueva York.
- UNFPA (2005). *State of World Population 2005*, The United Nations Population Fund, Nueva York.
- UNFPA (2006). *State of World Population 2006*, The United Nations Population Fund, Nueva York.
- UNICEF (2007). *State of the World's Children 2007*, UNICEF, Nueva York.
- UNICEF (2008). *State of the World's Children 2008*, UNICEF, Nueva York.
- Unión Africana (2005). *Status of Food Security and Prospects for Agricultural Development in Africa*, Unión Africana, Addis Ababa.
- Unión Africana y Interafrican Bureau for Animal Resources (2007). *Pastoralism In Africa: Introducing a Pastoral Policy Framework for the Continent*, Unión Africana, Addis Ababa.
- UNISDR (2004). *Living With Risk: A Global Review of Disaster Reduction Activities*, United Nations International Strategy for Disaster Reduction, Nueva York.
- US Department of Justice – Federal Bureau of Investigation (2006). *Crime in the United States*, US Department of Justice.
- Uvin, P. (2004). *Human Rights and Development*, Kumarian, Sterling VA.

- Van Mulekom, L. (1999). «An institutional development process in community based coastal resource management: building the capacity and opportunity for community based co-management in a small-scale fisheries community», *Ocean & Coastal Management* 42: 439–56.
- Vaux, T. y F. Lund (2003). «Working women and security: Self Employed Women's Association's response to crisis», *Journal of Human Development* 4(2): 265–87.
- Venkataramani, G. (2004). «Mangroves can act as shield against tsunamis», *The Hindu*, 28 de diciembre de 2004, www.hindu.com/2004/12/28/stories/2004122805191300.htm
- Vorley, B. (2003). *Food, Inc.: Corporate Concentration From Farm to Consumer*, UK Food Group.
- Wainwright, H. (2003). *Reclaim the State: Experiments in People's Democracy*, Verso.
- WaterAid (2007). *Global Cause and Effect: How the Aid System is Undermining the Millennium Development Goals*, WaterAid, Londres.
- Watt, P. (1999). *Social Investment and Economic Growth: A Strategy to Eradicate Poverty*, Oxfam GB, Oxford.
- Wells, D. (2006). *Best Practice in the Regulation of International Labor Standards: Lessons of the US–Cambodia Textile Agreement*, McMaster University, Hamilton ON.
- Whitfield, L. y E. Jones (2007). *Ghana, the Political Dimensions of Aid Dependence*, Global Economic Governance Programme, University of Oxford.
- Wiggins, S. (2005). *Southern Africa's Food and Humanitarian Crisis of 2001–04: Causes and Lessons*, Discussion Paper, Agricultural Economic Society Annual Conference, Nottingham, 4–6 de abril de 2005.
- Wiggins, S. con K. Higgins (2008). *Pro-Poor Growth and Development*, Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Williamson, J. (2003). «The Washington Consensus and Beyond», *Economic and Political Weekly*.
- Williamson, J., S. Griffith-Jones y R. Gottschalk (2003). *Should Capital Controls have a Place in the Future International Monetary System?*, documento preparad para una reunión de la International Monetary Convention organizada por el Reinventing Bretton Woods Committee, Madrid, Mayo de 2003, no publicado, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- WMO (2006). *Statement on the Status of the Global Climate in 2006*, www.wmo.ch/pages/themes/wmoprod/documents/WMO_1016_E.pdf
- Woods, N. (2006). *The Globalizers: The IMF, the World Bank and their Borrowers*, Cornell University Press, Nueva York.
- Woods, N. (2007). «Global economic governance: a programme of reform», en D. Held y D. Mephram (eds.), *Progressive Foreign Policy*, Polity, Cambridge.

DOCUMENTOS INFORMATIVOS Y ESTUDIO DE CASOS

UN MUNDO DESIGUAL

Barber, C. (2005). *Notes on Poverty and Inequality*.

Beghin, N. (2008). *Inequality and poverty in Brazil: Current Situation and Challenges*.

Green, D. (2006). *Equality, Inequality, and Equity: Where Do These Fit in the Poverty Agenda?*

King, R. (2007). *Global Inequality*.

PODER Y POLÍTICA

Beall, J. y S. Fox (2007). *Urban Poverty and Development in the 21st Century: Towards an Inclusive and Sustainable World*, Oxfam Research Reports, Oxfam GB.

Cerdeña, K.M. (2007). *Indigenous Peoples Education: Mindanao, the Philippines*.

Ciconello, A. (2007). *The Challenge of Eliminating Racism in Brazil: the New Institutional Framework for Fighting Racial Inequality*.

Ciconello, A. (2007). *Social Participation as a Democracy-Consolidating Process in Brazil*.

Essoyan, C. (2007). *Israel: The ADVA Center: an Equality and Social Justice NGO*.

Essoyan, C. (2007). *The Centre for Trade Union and Workers Services (CTUWS), Egypt*.

Fung, K. (2007). *Oxfam Hong Kongs Advocacy Work on the Relocation of Rural Schools in China*.

Hine, C. y M. Cacace (2007). *Armenias community-based healthcare programme*.

Hine, C. y M. Cacace (2007). *Israel: Advocacy on Employment issues for Arab Women*.

Horner, L. (2006). *Democracy and Building Political Voice*.

- Judeh, R. (2007). *Capacity building in Serbia: Roma organisations*.
- Mahmoud, O., S. Aikman y M. Kamal-Yanni (2006). *Essential Services Background Paper*.
- Oxfam Australia (2007). *Land Rights in Papua New Guinea*.
- Oxfam Australia (2007). *Natural Resources and Forestry in the Solomon Islands*.
- Oxfam GB (2007). *Social Spending Advocacy in Guatemala*.
- Sweetman, C. (2006). *Campaigning on Reproductive and Sexual Rights: CLADEM and the African Womens Protocol*.
- Sweetman, C. (2006). *Change Models: What Worked to Gain Suffrage for Women?*
- Sweetman, C. (2006). *How Title Deeds Make Sex Safer: Womens Property Rights in an Era of HIV*.
- Sweetman, C. (2007). *Womens Political Participation and Leadership*
- van Tongeren, P. y M. Nahabedian (2007). *The Georgian Young Lawyers Association (GYLA)*.

POBREZA Y RIQUEZA

- Binh, L.Q. (2006). *What Has Made Viet Nam a Poverty-Reduction Success Story?*
- Borkenhagen, L. con N. Fenton (2006). *Rural Realities, Now and in the Future*.
- Chaudhry, P. (2007). *Why has Viet Nam Achieved Growth With Equity, and China Hasnt?*
- Cheaz, J. (2007). *Market Access for Indigenous Women Producers in Guatemala*.
- Gaye, M. (2006). *Agricultural Reforms and Rural Poverty: the Case of the Peanut Industry in Senegal*.
- Hine, C. y M. Cacace (2007). *Rebuilding the cooperative ethic in Albania*.
- Hine, C. y M. Cacace (2007). *Russia: Economic Marginalisation*.
- Kidder, T. y M.S. Smiaroski (2006). *Decent Work*.
- Raworth, K., S. Dhanarajan y L. Wren-Lewis, *The Private Sector and Poverty Reduction*.
- Raworth, K. y L. Wren-Lewis, *Private Sector Case Studies: How the Biggest Supermarket in Africa Started Buying Locally Grown Vegetables in Zambia*.
- Stockbridge, M. (2007)., *Agricultural Trade Policy in Developing Countries During Take-off*, Oxfam Research Reports, Oxfam GB.
- Taylor, L. y R. von Arnim (2007)., *Modelling the Impact of Trade Liberalisation: A Critique of Computable General Equilibrium Models*, Oxfam Research Reports, Oxfam GB.
- Tórriz, B. (2007). *Building Advocacy Capacity and Labour Rights in the Garment Industry in Honduras (CODEMUH)*.
- Sweetman, C. (2006). *Feminist Economics*.
- van Mulekom, L. (2007). *Reflections on Community-Based Coastal Resources Management (CB-CRM) in the Philippines and South-East Asia*.

RIESGO Y VULNERABILIDAD

- Cairns, E. (2006). *Security Background Paper*.
- Coulibaly, M. (2007). *From Moratorium to a Convention on Small Arms: a Change in Politics and Practices for the 15 Member Countries of the Economic Community of West African States (ECOWAS)*.
- Doran, A. (2006). *Private Sector Microfinance*.
- Fried, M. (2007). *Somaliland: Local Resources for Development*.
- Goulet, L. (2007). *Ethiopia: the ABCD Project*.
- Grootenhuis, F. (2007). *Community Recovery Grants Supporting Gotong Royong in Indonesia*.
- Henderson-Andrade, N. (2006). *Health Risks*.
- Hine, C. y M. Cacace (2007). *Yemen: Advocacy on Violence Against Women*.
- Ng, D. (2007). *The All Ukraine Network of People Living With HIV (PLWH)*.
- Oxfam GB (2007). *Haiti: Community Information Campaigns for Disaster Risk Reduction*.
- Oxfam GB (2007). *Justice for Maria: Violence Against Women in Guatemala*.
- Turnbull, M. con E. Smith and D. Walker (2006). *From Vicious Spirals of Vulnerability to Virtuous Spirals of Disaster Risk Reduction*.
- Viñuales, D. (2007). *Nicaragua: A Tool Against Climate Change – and Hurricanes*.

EL SISTEMA INTERNACIONAL

- Barber, C. (2006). *The Logic of Migration*.
- Fenton, N. (2005). *Aid and Middle-Income Countries*
- Fraser, A. (2006). *International Finance Background Paper*.
- Hill, A. (2006). *Environment and Climate Change*.
- King, R. (2007). *Carbon Dioxide Emissions, Technology, and Economic Growth*.
- Kimmis, J. (2005). *Financial markets and Developing Countries*.
- Mulley, S. (2006). *Global Governance*.
- Prasopa-Plaizier, M. (2006). *Improving the Provision of Humanitarian Assistance in Major Crises*.

CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO

- Krznicar, R. (2007). *How Change Happens: Interdisciplinary Perspectives for Human Development*, Oxfam Research Reports, Oxfam GB.
- Caceres, E. (2007). *Territories and Citizenship: the Revolution of the Chiquitanos in Bolivia*.
- MacAuslan, I. (2007). *Indias National Rural Employment Guarantee Act: A Case Study for How Change Happens*.

GLOSARIO

- Antirretrovirales** Fármacos utilizados para tratar retrovirus, especialmente el VIH. A lo largo del ciclo del VIH se utilizan distintos ARV y normalmente se suministran en combinados de dos o tres fármacos.
- Biocombustibles** Por norma general, cosechas de maíz, caña de azúcar o girasol que se destinan para producir bioetanol, un alcohol que se mezcla con gasolina, o biodiésel. Los biocombustibles fueron recibidos inicialmente como una alternativa «verde» a los combustibles fósiles, pero se ha demostrado que la rápida difusión de los cultivos de especies aptas para la producción de combustibles tiene un impacto medioambiental perjudicial y está provocando problemas en la producción de alimentos.
- Capital social** Recursos sociales a los que recurre la gente, incluidas las redes informales con personas o instituciones como organismos políticos o civiles; la pertenencia a grupos establecidos como iglesias; y las relaciones de confianza, reciprocidad e intercambio.
- Ciudadanía activa** Combinación de derechos y obligaciones que unen a las personas con el Estado y que incluyen el pago de impuestos, la obediencia de las leyes, así como el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales. Los ciudadanos activos deben utilizar estos derechos para mejorar la calidad de la vida política

o civil, algo que a menudo se consigue mediante acciones colectivas.

Comercio de emisiones de carbono

Los dos principales tipos de comercio de emisiones de carbono son el denominado «cap and trade» y el de compensación. En el primero, el gobierno fija un límite en las emisiones de un determinado sector y asigna a cada empresa una cuota de derechos de emisión que puede comercializar. En el segundo, se reducen las emisiones en proyectos vinculados a una economía que no tiene limitadas las emisiones (por ejemplo, la de un país en desarrollo).

Comercio justo

Los productos de comercio justo llevan el sello FAIRTRADE de garantía de comercio justo, por el que la Fairtrade Labelling Organization (FLO) garantiza que se cumplen los estándares internacionales en ámbito social, económico y medioambiental en toda la cadena de comercialización del producto. El productor percibe un precio mínimo por adelantado más una cantidad adicional que debe destinarse al desarrollo de la comunidad.

Consenso de Washington

Ortodoxia económica que siguieron economistas, políticos e instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en las décadas de 1980 y 1990. Sostenía que los países en desarrollo podían resolver sus problemas económicos si controlaban la inflación, reducían las facultades del Estado y daban rienda suelta a las fuerzas del mercado. Todo ello llevó a la liberalización de los mercados y a la implementación de programas de ajuste estructural en docenas de países en desarrollo, con resultados que en muchas ocasiones fueron negativos para el desarrollo.

Contabilidad según costes totales

Determinación de precios de productos y servicios de manera que reflejen su coste real, que incluye el coste de fabricación, el coste de eliminación y el impacto medioambiental. También tiene en cuenta el peso que tiene en la economía el trabajo no remunerado, realizado mayoritariamente por mujeres.

Corrupción

La corrupción es el abuso del poder otorgado en beneficio propio. La «corrupción por necesidad» alude al cobro de pequeñas cantidades que exigen funcionarios mal pagados; la «corrupción por

	codicia» es la corrupción a gran escala, de la que normalmente se benefician altos cargos, gobiernos o multinacionales.
Crisis de la deuda/crisis financiera	Puede tener varias formas: por ejemplo, en países pobres, el gobierno puede haber contraído ante gobiernos acreedores o ante instituciones financieras internacionales deudas a las que no puede hacer frente; en países de renta media, el impago masivo de deuda privada puede desestabilizar la economía o puede impedir al gobierno saldar las obligaciones con acreedores públicos y privados. El primero suele ser un problema crónico (crisis de la deuda); los dos segundos suelen ser crisis repentinas asociadas a los mercados de capital (crisis financiera).
Desarrollo sostenible	El Informe Brundtland, de 1987, lo definía como «un desarrollo capaz de satisfacer las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus necesidades».
Destrucción creativa	Término popularizado por el economista Joseph Schumpeter (en su libro <i>Capitalismo, socialismo y democracia</i> , publicado en 1942) para describir la transformación y la agitación que desembocan en una innovación radical. Según este concepto, los empresarios desempeñan un papel especialmente importante en la estimulación del crecimiento económico.
Dumping	En comercio internacional, cuando un gobierno o un fabricante de un país exporta un producto a otro país a un precio inferior al precio del país receptor, o inferior al coste de producción. Esta práctica puede desequilibrar el comercio internacional y afectar negativamente a los productores de los países pobres.
Economía keynesiana	Teoría económica basada en el trabajo del economista británico John Maynard Keynes (1883-1946). Keynes propugnaba una economía mixta en la que tanto el sector privado como el público desempeñaban un papel importante.
Economía neoclásica	Teoría económica que instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han adoptado con frecuencia y que relaciona la oferta y la demanda con la capacidad de los individuos de

	<p>maximizar la utilidad o el beneficio. Suele basarse en modelos matemáticos y ha sido muy criticada por su dependencia de suposiciones hipotéticas que no tienen en cuenta la complejidad del comportamiento humano en el mundo real.</p>
Enfoque de derechos	<p>Consideración del desarrollo humano como la combinación de derechos económicos y sociales por una parte, y derechos políticos y civiles por otra, cuyo objetivo es fijar un «contrato social» entre el Estado y el ciudadano. Se basa en la idea de que todas las personas merecen la misma dignidad y consideración, y que tienen derechos naturales pero también responsabilidades para con sus comunidades.</p>
Estado eficaz	<p>Un Estado que puede garantizar la seguridad y el cumplimiento de la ley, y que puede diseñar e implementar una estrategia eficaz para lograr un crecimiento económico inclusivo. Un Estado de estas características debe rendir cuentas de sus actos ante sus ciudadanos y debe ser capaz de garantizar los derechos de estos.</p>
Fondo buitre	<p>Empresa privada que compra la deuda del Gobierno de un país en desarrollo a un bajo precio y luego intenta demandar al gobierno por el importe íntegro más intereses.</p>
Instituciones financieras internacionales	<p>El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos financieros supranacionales como los bancos de desarrollo regional.</p>
Liberalización de las cuentas de capital	<p>Eliminación de las barreras gubernamentales al flujo internacional de capital, política que instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han recomendado a muchos gobiernos de países en desarrollo para fomentar su eficiencia y su crecimiento. No obstante, en muchos casos también ha llevado a volatilidad e inestabilidad en mercados financieros.</p>
Medicamentos genéricos	<p>Copias de productos farmacéuticos que ya no están protegidos por patentes. Contienen los mismos principios activos que los fármacos originales de marca, aunque pueden variar en su formulación. Son más baratos que los fármacos de marca porque los fabricantes no incurren en los gastos de</p>

	investigación y desarrollo necesarios para obtener un nuevo fármaco y porque, una vez caducada la patente, la competencia entre distintos fabricantes rebaja el precio de mercado.
Mercado laboral flexible	En ocasiones, la «flexibilidad» puede beneficiar al trabajador si se aplica a las peticiones de baja o al horario de trabajo, pero su aplicación normalmente desemboca en salarios bajos, contratos temporales, malas condiciones de trabajo y falta de reconocimiento de derechos laborales. También facilita al empleador la contratación y el despido de trabajadores.
Microfinanzas	Servicios financieros que tienen por objeto reducir la pobreza, para lo que proporcionan a los pobres acceso a créditos, seguros, ahorros o transferencias de fondos, entre otros productos financieros. Las microfinanzas se pueden organizar en una misma comunidad –entre grupos de la comunidad– o pueden tener un carácter más formal y provenir de ONG o instituciones de microfinanzas.
Mitigación	Cuando hablamos de cambio climático, «atenuación» significa reducir las emisiones de gases que provocan el efecto invernadero; cuando hablamos de catástrofes naturales, se refiere a reducir su potencial impacto.
Pastoralismo	La agricultura pastoral se basa en la cría de animales como vacas, camellos, cabras y ovejas, que normalmente son el principal recurso económico del pastoralista. El pastoralismo adopta formas diferentes según la zona del mundo en la que se practique, pero suele incluir siempre un aspecto de movilidad, ya que los pastoralistas se desplazan (a menudo distancias muy largas) en búsqueda de agua y pastos frescos, en función de la estación y las condiciones meteorológicas.
Pequeñas y medianas empresas	En los países en desarrollo, las PYME suelen tener un papel mucho más importante en la creación de empleo (y en el refuerzo de vínculos locales) para los pobres que las empresas transnacionales.
Precios de transferencia	Maniobra que utilizan las empresas transnacionales para minimizar sus responsabilidades fiscales. Incluye la práctica de cobrar de más o de menos por

	<p>los intercambios comerciales entre empresas filiales para reducir el importe de responsabilidad fiscal en una determinada jurisdicción.</p>
Programa de ajuste estructural	<p>En las décadas de 1980 y 1990, los Gobiernos de muchos países en desarrollo suscribieron programas de ajuste estructural con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. A cambio de ayuda económica, a menudo los países se veían obligados a aceptar condiciones de reestructuración económica que menoscababa sus servicios sociales y su capacidad de desarrollar sectores industriales o agrícolas propios viables.</p>
Protección social	<p>Tiene dos componentes: la asistencia social proporciona pensiones, becas de ayuda a la infancia y otros recursos a grupos vulnerables, mientras que los seguros sociales permiten a personas y hogares protegerse de determinados peligros creando fondos comunes con otras personas u hogares.</p>
Relaciones de intercambio	<p>Relaciones económicas que describen el régimen de intercambio entre distintos tipos de mercancías, como por ejemplo materias primas y productos manufacturados; un ejemplo sería el número de sacos de café o de barriles de petróleo necesarios para comprar un camión.</p>
Remesas	<p>Dinero que los trabajadores emigrantes residentes en países extranjeros envían a sus familias en sus países de origen. Los envíos de dinero son una contribución importante para la economía de países en desarrollo.</p>
Rendición de cuentas	<p>Proceso que permite utilizar el poder de manera responsable. En ámbito humanitario, la rendición de cuentas incluye tener en cuenta a los beneficiarios de la ayuda e informarles de cuanto se hace.</p>
Revolución verde	<p>Hace referencia al gran aumento de la actividad agrícola en Asia en las décadas de 1960 y 1970. Se produjo gracias a la aplicación de innovaciones tecnológicas basadas en nuevas variedades de arroz y trigo, así como al uso de fertilizantes químicos, a las inversiones públicas en sistemas de irrigación y en infraestructuras como carreteras, y a nuevos organismos de regulación del precio de las cosechas.</p>

Tratado de libre comercio	Acuerdos comerciales regionales o bilaterales para reducir los aranceles y la regulación de los flujos comerciales y de inversiones. Los TLC pueden incluir grandes disparidades en derechos y beneficios entre las partes (en materias como el acceso al mercado, los aranceles o la propiedad intelectual), especialmente si una de las partes es un país en desarrollo y la otra es un poderoso país desarrollado o bloque comercial.
Ventaja comparativa	Teoría propuesta en el siglo XIX por el economista David Ricardo según la cual un país puede obtener mayores beneficios si produce únicamente los bienes que puede producir con relativa eficacia y posteriormente los vende a otros países, en lugar de intentar producir todos los bienes que necesita.
VIH y sida	El VIH (virus de la inmunodeficiencia humana) es un virus, mientras que el sida (síndrome de inmunodeficiencia adquirida) es un síndrome de infecciones y enfermedades oportunistas que se pueden manifestar en la fase final de la infección del VIH. De por sí, el VIH no es mortal. De hecho, muchas personas portadoras del VIH, con una buena alimentación y el acceso a los fármacos, pueden llevar una vida relativamente normal y pueden no desarrollar el sida durante mucho tiempo.
Vulnerabilidad	Capacidad limitada de las comunidades o los hogares de hacer frente a situaciones personales adversas, como la muerte de un familiar, enfermedades, robos, desahucios, o la pérdida del trabajo o la cosecha, o a sucesos de mayor envergadura como unas inundaciones o un conflicto que afecta a toda la comunidad.
Zona franca	Zona de libre comercio o de condiciones económicas especiales, normalmente en países en desarrollo, que ofrece exenciones burocráticas, fiscales y arancelarias para atraer inversiones extranjeras. Aunque las zonas francas suelen alcanzar este objetivo, la falta de normativas de regulación del marco en el que se encuentran comporta que a menudo se ofrezca un bajo nivel salarial a los trabajadores.

ÍNDICE

Los números de páginas que están en *cursiva* hacen referencia a figuras, tablas y cuadros. Cuando un número va seguido de *f*, *t* o *c*, indica que la referencia debe buscarse en figuras, tablas o cuadros respectivamente.

- acceso a la información:
sobre el cambio climático 306, 307, 308, 309, 310; en ciudadanía activa 59-60, 103; como derecho humano 26, 27, 28, 30, 60; para la población pobre 60-62, 154
- acuerdo ADPIC (OIT) 382, 383, 384-385, 386, 387, 388, 412
- acuerdos internacionales:
sobre ayuda 416, 417, *418t*; sobre el cambio climático 341, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 492-494; comercio *192-193c*, 217-218, 342, 365-366, 376-379, 386; y derechos humanos 27, 30; sobre la guerra y los conflictos 341; sobre impuestos 367-370, 411-413; sobre el medio ambiente 341
- Afganistán:
activismo de la sociedad civil 322; ayuda internacional 443; democratización 93; guerra y conflicto 93, 118, 324, 330, 465, 469, 473; industria del opio 330, 473; inundaciones 289, 293
- África:
y la agricultura 138-139, 144, 147-149, 165-166, 167; Alianza para una Revolución Verde en África (AGRA) 147; atención sanitaria 281; ayuda humanitaria internacional 455; ayuda internacional 421, 432, 450; cambio climático y 303, 306-308, 479; comercio de armas 472; comercio internacional 377; crecimiento económico 94, 226, 451; democratización 92, 93, 94; desastres naturales 287; desigualdad 4; élites 110; empleo 177; empresas transnacionales 203; Estados eficaces 117, 118; guerra y conflictos 71, 104, 118, 324, 325, 464, 477; hambre y hambruna 235, 247, 262-263, 265, 268; impuestos 113; e instituciones financieras internacionales 345; medidas de protección social 249, 268; pastoralistas 232, 313-318; programas de ajuste estructural 346; VIH y sida 11, 60-61, 138, 235, 271-273; violencia doméstica, 321; *véanse también* los países citados
- agricultura:
afectados por el medio ambiente 147-148, 150, 151c; y ayuda internacional 139, 141, 156, 162; cambio climático y 90, 149, 303, 309-311, 314, 479; cambios en 142-145, 150-154; ciudadanía activa y 155-161, 167, 228-230; cosechas de productos modificados genéticamente, 149; cultivo de algodón 149, 158, 159, *304c*, 343-344, *372, 375-376*; cultivos orgánicos 157, *160-161c*, 166;

- derechos de propiedad de tierras 67-68, 83, 84, 85, 86*t*, 88-90, 122*f*, 164; emigración y 141, 167-168; y empresas transnacionales 64, 142-143, 164; liberalización del comercio y 129, 218, 265, 343, 346, 347, 373; mercados y 154-156, 158-161, 228-230; mujeres en la 70, 128-129, 143, 155, 160, 164, 175-176, 186-188; organizaciones de productores 155-156, 156-158*c*, 158-160, 161; en países en desarrollo 139-141, 142-145, 164, 167; participación del sector privado 64, 142-145, 147, 152, 154; pastoralismo 138, 232, 303 313-318; y pobreza 139-142, 154, 163-164, 167-168; políticas de Estados eficaces 161, 163-166, 167, 229; políticas gubernamentales 139-141, 150, 154-156, 159, 161-165; problemas de empleo 173, 174, 179; producción de biocombustibles 152-154, 166, 265; programas de ajuste estructural 162, 139; programas de comercio justo 160-161*c*, 166; y pueblos indígenas 137, 141, 142, 152, 162; relación de crecimiento económico 139-142, 214; Revolución Verde 147-148, 150, 165, 166; sostenible 150, 150-151*c*; subvenciones 163-164, 166, 253, 348, 372, 376; supermercados 144, 145, 167, 207-208; tecnología y 147-150, 151*c*, 152, 153, 164-165
- agua y saneamiento 10, 12, 30, 51-52, 54, 56, 57, 303, 304*c*, 348
- Alemania 54, 108*c*, 382, 406, 419, 451, 484, 495
- alimentos y producción de alimentos:
ayuda alimentaria 246, 248, 250, 251-252*c*, 253, 254, 268 298, 457-460; y biocombustibles 152, 153, 265; cambio climático 304, 485; Comercio justo 160-161*c*, 166; escasez de alimentos 234, 246-247, 266, 304, *véase también* hambre y hambruna; industria de comida rápida 145, 158, 494; organizaciones de productores 155-156, 156-158*c*, 158-160; y pobreza 10-11, 165-166, 265; y la Revolución Verde 147-148, 165; supermercados 144, 145, 167, 191, 207-208
- América Central 100, 117, 144, 190, 288, 324, 438, 467, *véanse también* los países citados
- América Latina:
acceso a la información 61; activismo de la sociedad civil 38, 69, 74, 108*c*; y la agricultura 139, 144, 166; comercio de armas 472; crecimiento económico 94, 212; crisis de deuda 345, 357, 364; democratización 91, 93, 94; desigualdad 4, 114; y el empleo 177; impuestos 113, 114; e instituciones financieras internacionales 345, 353; programas de ajuste estructural 346; violencia 320, 321, 325; *véase también* los países citados
- Amnistía Internacional 76, 470, 471
- Angola 102, 177, 324, 330, 332, 405, 472
- Argentina 93, 353, 356, 358, 363, 365, 388
- Armenia 55, 61, 350; Centro de Investigación del Desarrollo Económico (CIDE) 350; Support to Communities (STC) 55
- Asia:
agricultura 139, 144, 147, 148; y comercio internacional 372; comercio de armas 472; crisis financiera 345, 356, 366; desigualdad 4; empleo 176; hambre y hambruna 262; e instituciones financieras internacionales 345; *véanse también* los países citados; Asia central; Asia oriental
- Asia central 69, 117, 304*c* *véanse también* los países citados
- Asia oriental 12, 85, 106, 108, 108*c*, 110, 114, 226, 353
- Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia (GYLA) 70
- Asociación de Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) 32, 187, 188-189*c*, 246, 259, 288, 419
- atención sanitaria:
ayuda internacional y 415-416; bienestar y 53, 129; corrupción 99, 100
desigualdad y 2-3, 5, 280-282; Estados eficaces y 13, 279, 280; para las mujeres 5, 278, 282; programas de inmunización 280-281; reproductiva y sexual 53-54, 278-279; servicios de planificación familiar 53-54; terapia de rehidratación oral (TRO) 62
- Australia 93, 395, 459, 479, 484, 489
- ayuda humanitaria internacional:
cobertura mediática de 455-456, coordinación de 456, 460-462; crítica de 453, 454, 455-460; desastres naturales 290-291*c*, 291-293, 297-299, 454, 456; Estados eficaces y 291-292; financiación de 455-456, 460-461; gobierno mundial 419, 470; en la guerra

DE LA POBREZA AL PODER

- y los conflictos 463, 467-469, 474-475; historia 453-454; participación de las ONG 297, 308, 454, 456, 457, 461-462, 469; participación de las religiones 454, participación del gobierno 453, 454, 461, 462; participación de los donantes 290-291c, 297-299, 456, 458-459, 460; participación del sector privado 462; política y 455-456; rendición de cuentas de 460-462; *véase también* ayuda internacional
- ayuda internacional:
en acuerdos internacionales 416-417, 418t; y la agricultura 138-141, 156, 162; alimentaria 246-248, 250, 251-252c, 253, 254, 268, 298; y asistencia técnica 429-430; asistencia presupuestaria general (GBS) 434; burocracia 427-430, 431; calidad de 427-435, 437-441, 457-459; y ciudadanía activa 416, 432, 446-448; condicionalidad 181, 343, 349-351, 355, 357-358, 429, 436-437, 442-443; y los contratos sociales 432; crecimiento de 416; y desigualdad 290c, 416, 417; desventajas 417, 423t, 424t, 425t, 426t, 427-432, 446, 448; para la educación 46, 47, 430-431, 435; enfoques de alcance sectorial (SWAP) 434; y Estados corruptos 103, 435-436; y Estados débiles 436-437; y Estados eficaces 416, 428, 430, 433, 437, 440, 448; limitada en el tiempo 433-434; para la lucha contra la pobreza 417, 423t, 424t, 425t, 426t; mediante programas fiscales 369, 370; medidas de protección social 248, 249, 250, 429, 460; mejora en la entrega 432-435, 445-449; mentalidad a corto plazo 440-441, 459; niveles de 420-422; y países en desarrollo 421, 427-428, 431, 446-448; países desarrollados como donantes 421, 431, 448; participación de las instituciones financieras internacionales 345, 355, 416; participación de las ONG 416, 419-420, 421-422, 437-441; relaciones de poder 416, 427; rendición de cuentas 106, 297-299, 441-444, 445-447; selectividad 435-437, 455; terrorismo y 417, 421, 451; ventajas de 416, 417, 423t, 424t, 425t, 426t, 434; y VIH y sida 418, 421; y sistemas de asistencia sanitaria 415
- Banco Mundial:
ayuda internacional 416, 421, 428;
- cambio climático y 301, 354, 483; y el Consenso de Washington 212; sobre la corrupción 99, 405-406; sobre el crecimiento económico 130, 139, 212, 222, 345, 303; derechos de propiedad y 83, 108; sobre desigualdad 5, 7, 8, 222; empleo y 180-184, 343; estrategias para la lucha contra la pobreza 8, 350-351, 358, 434; en el gobierno mundial 344, 501; sobre la guerra y los conflictos 334; historia 344-347, 416; sobre impuestos 113-114; sobre liberalización del comercio 217, 219c, 343, 351; medidas de protección social y 246, 253; participación en la agricultura 139, 150, 153, 162, 348, 354; participación en los países en desarrollo 344-347, 355; políticas de ajuste estructural 346, 347, 352; políticas de estabilización 345-347; préstamos internacionales 343, 345-348, 353; sociedad civil y 76, 349
- Bangladesh:
activismo de la sociedad civil 322; agricultura 142, 165; ayuda internacional 428; Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) 250; y el cambio climático 498; y el comercio internacional 372; democratización 92; desastres naturales 288, 290-291c, 295, 335; desigualdad 9; y el empleo 174-175, 184, 371, 413; Fundación Bill & Melinda Gates 64, 147, 422; Income Generation for Vulnerable Group Development (IGVGD) 250; medidas de protección social 250; migración 392, 394; participación de las 440
- Bolivia:
activismo de la sociedad civil 20-21, 32, 34-37; y la agricultura 158; Asociación Nacional de Productores de Quinoa (ANAPQUI) 158; ayuda internacional 428; y el derecho de propiedad 20-21, 32, 34-37, 81, 87; descentralización 115; y el empleo 176, 186; y el medio ambiente 130; Organización Indígena de los Chiquitanos (OICH) 34; recursos naturales 102, 130; servicios públicos 52; sindicatos 36
- Botswana:
ayuda internacional 416, 433, 443; crecimiento económico 117, 225-226; empresas transnacionales 206; como Estado eficaz 13, 108c, 110, 206, 225, 226, 443; industria de diamantes 102, 117, 206, 225, 226; liberalización del

- comercio 218; recursos naturales 102, 225, 226; VIH y sida 225, 275
- Brasil:
- activismo de la sociedad civil 38, 67-68, 97; y comercio internacional 376; comercio de armas 471;
 - corrupción 406; crisis financiera 363; y el derecho de propiedad 67-68, 87;
 - descentralización 115; desigualdad 4, 12; y el empleo 371; empresas transnacionales 201, *173t*, 407; como Estado eficaz 118, 275-276; impuestos 114; e instituciones financieras internacionales 303; medidas de protección social 12, 243, 244, 247, 248, 251; Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST) 67-68; Partido dos Trabalhadores (PT) 97; programa *Bolsa Família* 12, 244, 248, *252c*; servicios públicos 48, 53, 57, 115; Sindicato de Trabajadores Rurales de Alagoa 38; sindicatos 186; VIH y sida 271, 275-276
- Burkina Faso 138, 155, 435
- Burundi 93, 456
- calentamiento global 148, 153, 205, 305, 488, 493, 498; *véase también* cambio climático
- cambio:
- agentes de cambio 68-70, 334-338, 510-515, *516f*, 517, 521; componentes de 513-515; estudios de caso 34-33, 78-80, 169-171, 225-227, 254-256, 283-285, 450-452, 476-478; y las ONG 517, 518, 520-523, 524; el papel de la ciudadanía activa 14, 34-37, 44, 68-70, 515, *516f*; el papel de la sociedad civil 68-70, 78-80, 335, 510-514; política sobre 518-519
- cambio climático:
- acceso a la información 306, 307, 308, 309, 310; acuerdos internacionales 341, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 492-494; adaptación 76, 305-311, 312, 317, 480, 482-484; como agente de cambio 512; agricultura y 90, 149, 303, 309-311, 314, 479; aumento en el nivel del mar 301, 482, 498; ciudadanía activa 308-309, 310, 312; comercio del carbono 480, 488-492, 497; coste de las estrategias contra el cambio climático 482-484, 487-488; crecimiento económico y 125, 228, 480-481, 486-487, 495, 499; desastres naturales relacionados con 289, 300, 301, 302-303, 304-312, 479; desigualdad y 16, 302-304, 480-482, 485, 486-487, 507-508; y las emisiones de efecto invernadero 301-302, 305, 480, 481, 483, 485, 487-488, 490, 493, 496, 498; y empresas transnacionales 406; enfermedades y 302-304; escasez de alimentos 304, 485; Estados eficaces y 308-312; estrategias de gobierno 309, 312, 479, 487-489, 490, 498; estrategias para reducir el riesgo 304-312; y el gobierno mundial 16, 492-493, 499-500, 502; impuestos y 488; y lucha contra la pobreza 311-312, 481-482, 484, 487, 492, 495; migración 304; mitigación 305-306, 311-312, 481-482, 485-492; mujeres 302-303, 309; niveles de emisión 487-489; en países en desarrollo 76, 301-303, 479-481, 482-485, 496, 498; pastoralistas 313-315; y los pueblos indígenas 309; relación con guerra y conflictos 329; riesgo y 234, 301-303, *304-305c*, 304-312, 479; salud y 301-304; sector privado y 311, 493-495; soluciones tecnológicas 64, 310, 495-497, 499-500; subvenciones y 487-488; vulnerabilidad y 235, *237f*, 305, 309; *véase también* calentamiento global
- Camboya 25, 81, 87, 100, *193c*, 324, 326, 330, 372, 408, 428
- campana de Llamamiento Mundial Contra la Pobreza (GCAP) 358, 417, *450c*
- Campaña Internacional para la Prohibición de Minas Terrestres (ICBL) 476, 477
- Campaña Jubileo 2000 42, 43, 349, 358, 417
- campana Make Poverty History 358, 450
- campana We Can (Nosotros Podemos) 40, 323
- Canadá 4, 64, 132, 315, 355, 406, 419, 451, 459, 477, 484, 489
- Chile:
- acceso a la información 103; y la agricultura 142, 180, 218; y el comercio internacional 218, 365, 366; corrupción 87, 103; crisis financieras evitadas 365; y el empleo 175, 180, 198; gobierno autoritario 28, 95; impuestos 114, 118; e instituciones financieras internacionales 345, 361; reformas agrarias *86t*
- China:
- y la agricultura 144, 149, 191, *215c*; y el cambio climático 304, 486, 494,

DE LA POBREZA AL PODER

- 496, 498; y el comercio internacional 376, 378; comercio de armas 471; crecimiento económico 9, 94, 107, 132, 212-214, 215-216c, 220-222, 347; crisis financieras 365; y el derecho de propiedad 82, 108; desigualdad 4, 5, 215-216c; como donante de ayuda internacional 421-422; educación 49; y el empleo 180, 220, 222; empresas transnacionales 201, 202t, 203, 205, 206, 220, 407; como Estado eficaz 109c, 110; e instituciones financieras internacionales 353; y el medio ambiente 132; reformas agrarias 85, 86t; y la salud 53, 54, 55, 281; servicios públicos 53; sindicatos 191
- Chiquitanos 20-21, 32, 34-37, 87
- ciudadanía activa:
- acceso a la información 59-60, 103; como agente de cambio 14, 34-37, 44, 68-70, 515, 516f; agricultura en 155-161, 167, 228-230; apoyo de las ONG 14, 159, 169, 170, 439, 444, 447-448, 449; y la ayuda internacional 416-417, 432, 446-447; campañas contra el hambre y la hambruna 266-269; campañas por los derechos laborales 75189-191, 229; sobre la condonación de la deuda 42, 358; y contratos sociales 15, 101, 178, 368, 432; crecimiento económico y 186, 223, 229; definición 13, 21-23; desarrollo en 13, 15, 69, 508; y élites 12, 14-15, 32, 40; y empresas transnacionales 400-401c, 412-414; Estados eficaces y 13-15, 21, 77, 88, 108-109c, 119, 229, 517; en las estrategias sobre el cambio climático 308-309, 310, 312; iniciativas de paz 111, 118, 329-333, 475; mercados y 228-230; migración y 396-399; para la lucha contra la pobreza 22-23, 167, 507-508; poder y 21, 22, 23, 32, 518; y la propiedad intelectual 338; en la protección del VIH y el sida 73, 272-275; pueblos indígenas 20-21, 34-37, 73, 90, 115-116; sector privado y 15-16, 208; vulnerabilidad y 16, 240; y religión 40-44, 78, 79; *véase también* sociedad civil
- Collier, Paul 101, 423-426c, 524
- Colombia:
- y la agricultura 142, 156-158c; CCJAR 469; y el comercio internacional 373; Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW) 322, 341; Convención sobre los Derechos del Niño 240, 320, 341; y los derechos humanos 331, 469; y el empleo 175, 181; guerra y conflictos 330, 331; y las leyes de propiedad intelectual 387; violencia 319-320, 327
- comercio de armas:
- condena de las ONG 439, 471; y derechos humanos 471, 472; embargos de armas 470, 471, 502; participación de gobiernos 17, 333, 406, 471-472, 478
- comercio internacional:
- acuerdos comerciales 192-193c, 217, 342, 365, 376-379, 386; y la agricultura 375-376, *véase también* liberalización del comercio; aranceles 368, 372, 375; crecimiento económico y 217-218, 229; desarrollo y 374-375, 379, 380; desigualdad y 217, 342, 345, 348, 371, 378; empresas transnacionales 348, 377, 401, 402, 403; y Estados eficaces 218, 376, 389; y globalización 371, 374, 375, 413; gobierno mundial y 414; y lucha contra la pobreza 371; oportunidades de empleo 371; y países en desarrollo 372, 374-375; y programas de ajuste estructural 217; propiedad intelectual y 204, 276, 373, 380-385, 386387-388, 402; y los pueblos indígenas 378, 387; reglas 371-374, 375; y ventajas comparativas 219c, 221; *véase también* liberalización del comercio
- Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS) 472
- Consenso de Washington 55, 35, 106, 212, 346, 347, 349, 354, 439, 518
- Corea del Sur:
- ayuda internacional 416, 433; y el comercio internacional 373; comercio de armas 471; corrupción 406; crecimiento económico 94, 95, 101, 104, 107, 209, 214, 219c; crisis financiera 363; democratización 92, 94, 95; empresas transnacionales 202t; como Estado eficaz 13, 107, 110, 117; liberalización del comercio 218; reformas agrarias 83, 86t, 94
- corrupción:
- en empresas transnacionales 405; en países en desarrollo 54, 69, 75, 91, 99-103, 105, 108, 110, 256, 335, 361, 435-436
- Costa Rica 3, 139, 192
- crecimiento económico:
- agricultura y 139-142, 214; bienestar y 211, 223, 228; cambio climático y

- 125, 228, 480-481, 486-487, 495, 499; ciudadanía activa y 186, 223, 229; comercio internacional 217-218, 229; democracia y 94-95, 100, 225, 226; desarrollo y 14, 15; 27, 100, 120, 209, 212-213, 21; y desigualdad 5, 6, 7, 13, 45, 209-210, 221, 222, 228, 508; y Estados eficaces 13, 14, 21, 107, 209, 213-215, 223-224, 227, 229; e igualdad de género 222; e instituciones financieras internacionales 212, 222-223, 351-352; y la liberalización del comercio 212-213, 217-218, 227; para la lucha contra la pobreza 127, 210-211, 239-240, 507-508; medio ambiente 130-133, 134-135, 222, 228; en países en desarrollo 9, 49, 212-215, 219c, 221; pobreza y 6, 7, 11, 209-211, 221-222, 224, 229-230; recursos naturales 101-102, 108, 125, 130, 131, 132; y el sector privado 16, 189-190, 197-198, 229; sostenibilidad 125, 221-224; y la teoría de la ventaja comparativa 219c
- Cuba 85, 86f, 131, 294-295c; Federación de mujeres cubanas 294
- Cumbre del G8 de Gleneagles (2005) 339, 420, 448, 450-452
- Darfur 235, 263-264c, 324, 326, 327, 329, 466, 469
- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) 31, 431-432, 443, 445, 447
- democracia:
 en ayuda contra el hambre y la hambruna 266-267; crecimiento económico y 94-95, 100, 225, 226; derechos humanos y 27, 93; y desarrollo 92-96; desigualdad y 94, 506; educación y 50, 94; mercados y 95; pobreza y 92, 94-95; poder y 93-94; y la sociedad civil 68, 72, 74
- derecho humanitario internacional 297, 332, 341, 463, 469, 472, 478
- derechos humanos:
 y acceso a la información 26, 27, 28, 30, 60; acuerdos internacionales 26, 30; campañas de la sociedad civil 68, 69-70, 74-75; y las capacidades 26, 27, 121; y el comercio de armas 471, 472; definición 25-26; democracia y 27, 92-93; derechos civiles 26; derechos colectivos 27; desarrollo y 26-27, 29-30, 120; desigualdad de géneros 26, 29, 40, 43, 57, 78-80; y empleo 173, 174; y empresas transnacionales 410-412c; Estados eficaces y 24, 240; la historia de 26-27; justicia y 31, 33, 38; y migración 389-390, 395-396; para las mujeres 27, 30, 43-44, 57-58, 78-80; de los niños 26, 27, 28, 50, 71, 240, 320, 341; el papel del gobierno mundial 26, 341, 474, 502; pobreza y 29-31, 244; para los pueblos indígenas 32, 34-35, 36; y relaciones de poder 25, 26, 30, 31-33; y violencia 26-27, 29, 33, 328, 331-332; véase también derechos laborales
- derechos laborales:
 acuerdos comerciales y 192-193c; campañas sindicales 184-185, 186-190, 191-192, 194, 408, 413; ciudadanía activa y 76, 190-191, 229; y empresas transnacionales 76, 206, 404, 408, 410c, 413; Estados eficaces y 190-191, 194-195, 206, 229; para las mujeres 178, 179-180, 184-185, 186-187, 188-189c; el papel de las ONG 175, 187, 191-192, 404, 408; y pequeñas y medianas empresas 197-198, 199; y el sector privado 76, 189-190, 191-192, 197, 199, 348, y trabajo informal 176-177, 178
- derechos de propiedad:
 campañas de la sociedad civil 67-68, 84-85, 87, 88; como derecho humano 82; y desarrollo 82-85; desastres naturales y 87; deshaucios 67, 81-82, 112; desigualdad de género 87, 89-90, 272; desigualdad y 74; y Estados eficaces 85; y grupos marginados 84, 90; y justicia 89; para las mujeres 87, 88, 89-90, 272-273; y pastoralistas 315, 316, 317; pobreza y 67-68, 81, 83; y pueblos indígenas 87, 88; reformas agrarias 82-83, 85; suelo agrícola 67-68, 83, 84, 85, 86f, 88-90, 122f, 164; VIH y sida y 87, 90, 272; vulnerabilidad y 82, 87
- desarrollo:
 ciudadanía activa y 13, 14, 69, 507; y corrupción 100-101, 103, 108; y democracia 92-96; crecimiento económico y 14-15, 16, 27, 100-101, 120, 209, 213, 221-222; política económica y 125-126, 127, 129, 132-136, 228, 507; Estados eficaces y 13-14, 15, 23-24, 104, 507; empleo y 178, 182-184, 194; gobierno mundial y 17, 230, 341, 413-414, 502; derechos humanos 27-29, 29-30, 120; comercio internacional 371, 374, 375, 380; y derechos de propiedad 82-85; el papel de los servicios públicos 45-47; religión y 40-44; enfoque basado

DE LA POBREZA AL PODER

- en derechos 27, 29-31, 32, 254, 439; el papel del Estado 14, 21, 104-108; y la tecnología 29-30, 39, 62-63, 381-382, 495, 523; guerra y conflictos 23-24, 334; bienestar 120, 132, 134-136; *véase también* desarrollo sostenible
- desarrollo sostenible 17, 130, 400, 480, 482, 491, 515, 523
- desastres naturales:
- como agente de cambio 334-336, 521; programas de protección implementados por la sociedad civil 293, 294-295c, 295-296; cambio climático y 289, 300, 301, 302-304, 305-312, 479; programas comunitarios de lucha ante desastres 293, 294-295c, 307, 308-310; en países desarrollados 287-288, 294c; en países en desarrollo 287-288, 294-295c; sequía 171, 234, 235-236, 267, 287, 303-304; terremotos 16, 87, 236, 286, 297, 334, 335; Estados eficaces y 287, 291-292, 290c, 296; inundaciones 234, 287, 288-289, 291-292, 293, 295, 303, 308, 479; gobierno mundial y 341, 475; seguridad humana 290c, 292-296, 299; huracanes 287, 293, 294-295c, 295; esfuerzos internacionales de ayuda humanitaria 290-291c, 291-293, 297-299, 454-455, 456; derechos de propiedad y 87; como factor de riesgo 235-236, 286-294, 290-291c, 294-295c, 295-299, 475; estrategias para la reducción de riesgos 291-293, 294-295c, 295-296, 305-312; tsunamis 287, 289, 290-291c, 293, 297, 335; y vulnerabilidad 16, 235-236, 237f, 286-287, 292, 298, 341; mujeres y 288, 302-303; *véase también* hambre y hambruna
- desigualdad:
- actitud y creencias y 38-39, 40; y niños 2-5, 6, 9, 11; y el cambio climático 17, 302, 480-481, 484, 485, 486-485, 500, 507; democracia y 93-95, 506; y crecimiento económico 5, 6, 12, 45-46, 209-210, 221-222, 228, 507; educación 2, 3-4, 47-49; crisis financieras y 357, 364-365; y gobierno mundial 17, 65, 340-342, 501, 506; globalización y 3, 16-17, 120, 121, 413-414; atención sanitaria 2-3, 4, 280-282; pueblos indígenas 3, 4, 11, 34; y ayuda internacional 290-291c, 417; en el comercio internacional 217-218, 342, 345-346, 347-348, 371, 378; derechos de propiedad y 87; tecnología y 62-66; guerra y conflictos 325, 332; *véase también* desigualdad de género
 - desigualdad de género:
 - en los sistemas económicos 76, 126, 127-129; en el empleo 6, 57, 126, 127-129, 175-176, 178, 194; y el impacto medioambiental 131; finanzas y 76, 257, 260-261; salud y 4, 52-54; como derecho humano 27-28, 29-30, 40, 43-44, 57, 78-80; en la ayuda internacional 418t, 431; «mujeres desaparecidas» 4; y derechos de propiedad 87, 89-90, 273; en la prestación de servicios públicos 46, 47-49, 51, 52-54, 56, 57; protección social 57, 244-245, 245-246; *véase también* mujeres y niñas
 - discapacitados 11, 45, 47, 234, 238, 246-247, 325
 - discriminación:
 - y VIH y sida 61, 274, 275; inmigrantes 395-396, 397, 470; pueblos indígenas 11, 22; racial 29-30, 40; contra mujeres *véase* desigualdad de género
 - Easterly, William 423c, 442-443
 - economía:
 - desarrollo y 125, 126-127, 129, 132-136, 228, 507; y el medio ambiente 126-127, 130-133; «contabilidad según costes totales» (FCA) 130-131, 135-136; desigualdad de género y 76, 126, 127-129; keynesiana 125, 133; neoclásica 125-127, 133, 135, 210-211, 228; trabajo no remunerado y 126, 127-129; bienestar y 94-95, 129, 133, 135-136, 228, 257
 - Ecuador 142, 145, 361, 392
 - educación:
 - activismo de la sociedad civil 48-49, 52-53; relación con la democracia 50, 93-94; campañas de educación para todos 13-14, 431; el papel de la élite 58; superior 48-49, 65; como derecho humano 27-28, 47-48; desigualdad y 2, 3-4, 47-49; ayuda internacional y 46-47, 431, 435; remesas de emigrantes y 392, 393c; y pobreza 10, 11, 12-13, 45-46, 47-50; bienestar y 47-48, 129; de mujeres y niñas 2, 47-49
 - EEUU:
 - y la agricultura 139, 375; comercio de armas 471; el papel de la estrategia sobre el cambio climático 484,

- 488-489, 494, 497; y la corrupción 99, 406; cultivo de algodón 343-344, 372, 375-376; democratización 93; crecimiento económico 211, 219c; y el empleo 175, 177; crisis financiera 366, 367; emisiones de gases de efecto invernadero 132, 484, 488-489, 493; y la salud 262; y la propiedad intelectual 377, 380, 382; como donante de ayuda internacional 375, 427, 429, 433, 441, 451, 458, 459; e instituciones financieras internacionales 352, 355; y el comercio internacional 218, 219c, 342, 352, 372, 378, 379 *véase también* acuerdos de comercio *más abajo*; migración 391, 393c, 397; desastres naturales 286, 288, 294c; ataques del 11 de septiembre 421, 447, 473; acuerdos comerciales 192-193c, 219c, 366, 374, 376, 378, 386; empresas transnacionales 401-402, 403, 413-414; violencia 320; participación en guerras y conflictos 249, 325, 465
- Egipto 9, 86t, 198, 262, 301, 361, 427
- El Salvador 43, 86t, 118, 286, 328, 348
- élites:
- y ciudadanía activa 12-13, 14-15, 32, 40; corrupción 6, 100-101, 110; en países en desarrollo 58, 121; educación 58; en Estados eficaces 40, 88-89, 110, 116; relaciones con el gobierno 6, 40, 95, 97, 100-101, 110, 116, 161, 189-190; contra las reformas agrarias 87, 88-89; y relaciones de poder 31-32, 33; participación en guerras y conflictos 328-329
- empleo:
- en la agricultura 173, 174-175, 179; trabajo eventual *véase* empleo temporal *más abajo*; trabajo infantil 172-173, 178, 197; en países en desarrollo 124, 172-173, 176-178, 181-182, 194-195, 205-206, 404; relaciones de desarrollo 178, 182-184, 194; «flexibilización» 174-175, 179-184, 183f; futuro de 194-195; desigualdad de género 6, 57, 126, 127-129, 175-176, 178, 194; y globalización 174-175, 176-177, 178, 182-184; políticas gubernamentales 174-175, 176-177, 178, 179, 189-191, 229; salud y 175-176, 181-182, 194; como derecho humano 173, 174; informal 9, 82, 114, 174-175, 176-178, 184-185; participación de las instituciones financieras internacionales 182; comercio internacional y 371; niveles de 173; de grupos marginados 172-173, 197; migración y 178, 389-390, 391, 392; naturaleza de 173, 174-175; y pobreza 172-173, 174-175, 182-184, 194; programas de garantía de empleo rural 254-256; medidas de protección social 176-177, 178, 181-182, 227, 254-256, 266-268; cadenas de suministro 174-175, 182-184, 183f, 191-192, 404, 408, 411, 413; trabajo temporal 176-177, 179-180, 182-184, 187; liberalización del comercio y 129, 135-136, 347-348; desempleo 173-174, 391, 392; trabajo no remunerado 126, 127-129, 176, 194; de mujeres 57, 174-176, 182, 184-185, 194; y los jóvenes 173-174, 175, 222, 391; *véase también* derechos laborales
- empresas transnacionales (ETN):
- rendición de cuentas 103, 399, 406, 408, 410-411c, 413; y ciudadanía activa 400c, 413-414; agricultura y 64, 142-143, 165; en el comercio de armas 329, 341, 369, 405, 406, 471; y el cambio climático 403; y cadenas de valor de productos básicos 200, 403-404; leyes de la competencia 408-409; *lobbying* empresarial 200, 381, 382, 402-403, 408, 411c, 459, 490, 493; responsabilidad social de las empresas 182-184, 200, 206-207, 406, 410-411c, 412; corrupción 405-406; y países en desarrollo 201, 202t, 203, 204-205, 401, 405-406, 406, 412; y Estados eficaces 412, 413-414; impacto medioambiental 206, 207, 399, 400c; inversión extranjera directa (IED) 201, 202t, 203, 204-205, 372, 400c, 402, 412; gobierno mundial y 399, 402, 411c; relaciones de gobierno 200, 204-205, 208, 368-369, 402, 403; crecimiento de 401-402, 403-404; derechos humanos y 410-411c; influencia de 197, 200, 201, 399, 402-403, 405; y las leyes de propiedad intelectual 381, 382, 383, 385, 386, 403; comercio internacional y 347-348, 377, 401-402, 403; derechos laborales y 76, 206, 404, 408, 410c, 412; «licencia para operar» 400-401c; vínculos locales 197, 199, 205, 207, 372; explotación de los recursos naturales 101-103, 405, 413; y ONG 197, 207-208, 400c, 401c, 403, 408, 410c, 412; y las patentes 382, 383, 385, 386, 387, 402; y los pobres 200, 206-207, 403; remesas de beneficios 205;

DE LA POBREZA AL PODER

- regulación 208, 374, 378, 399, 402, 406, 410-411c, 412; defensa de los accionistas 412-413; y pequeñas y medianas empresas 197-198, 199-200, 347-348; e impuestos 367-369, 412; oportunidades de transferencia de tecnología 204-205; precios de transferencia 204-205, 367
- enfermedades:
- sida *véase* VIH y sida; gripe aviar 277;
 - cambio climático y 302-303, 304;
 - en países en desarrollo 10, 11, 277, 381-382, 386; VIH *véase* VIH y sida;
 - malaria 10, 279, 281, 302-303, 304, 370, 415, 418t; pobreza y 2-3, 10; derechos de propiedad y 87, 90; como riesgo 234, 234-235, 240-241, 242f, 270-271, 278-279 *véase también* VIH y sida;
 - SARS (síndrome respiratorio agudo grave) 277-278c; y la tecnología 62-65;
 - tuberculosis (TB) 277, 279, 281, 370, 415; agua y saneamiento 10, 51-52, 54-55
- España 91, 382, 390, 395, 416, 484
- Estados eficaces:
- ciudadanía activa y 13-15, 22, 23-24, 52-53, 68, 77, 88-89, 108-109c, 119, 229, 517; políticas agrícolas 161, 163-165, 167, 229; anticorrupción 101-103; como agente de cambio 515, 516f; cambio climático y 309, 310-312, 312; descentralización 112, 115-117; definición 13, 22; desarrollo y 13-14, 15, 23-24, 104, 507; y el crecimiento económico 13-14, 22, 106-107, 209, 213-215, 227, 229; participación de las élites 40, 88-89, 110, 116; en el gobierno mundial 120, 340, 507; en la protección contra el VIH y el sida 273-274, 275; derechos humanos y 23-24, 240; seguridad humana y 13-14, 22, 23-24, 104, 238-240, 269, 281-282; hambre y hambruna y 269; leyes de propiedad intelectual 389; y la ayuda internacional 416, 428, 430-431, 432, 433, 437, 440, 448-449; instituciones financieras internacionales y 352, 354-355, 358; ayuda humanitaria internacional y 291-293; y el comercio internacional 218, 376, 389; y la justicia 112-113; derechos laborales y 189-191, 229; gestión de recursos naturales 101-103, 108; apoyo de las ONG 14, 439-440, 447, 448; iniciativas de paz 330-333, 475; política y 109-111, 213; y lucha contra la pobreza 163-165;
 - relación con el sector privado 15, 189-191, 197, 208, 213; y derechos de propiedad 84-85; servicios públicos y 13-14, 45-46, 52-53, 54-58, 279-280; medidas de regulación 23-24, 399, 406, 412; y el contrato social 15, 101, 111, 178, 368, 432; impuestos y 112, 113-114; y empresas transnacionales 412, 413; reducción de la violencia y 320, 330, 332; vulnerabilidad 16, 23-24, 260, 292
- Etiopía:
- y la agricultura 155, 156; crisis de deuda 360, 361; hambre y hambruna 246, 263, 335, 360, 419; ayuda humanitaria internacional 246, 419, 457; reformas agrarias 86t; pastoralistas 316; medidas de protección social 244, 246; guerra y conflictos 117-118
- Europa:
- y el cambio climático 479;
 - crecimiento económico 132, 211;
 - educación 55; crisis financieras 366; ayuda internacional 416, 421, 427; e instituciones financieras internacionales 345; y el comercio internacional 218, 378; empresas transnacionales 403; *véase también* los países citados; Europa del Este
- Europa del Este 69, 92, 111
- Filipinas:
- y la agricultura 149; activismo de la sociedad civil 69, 358; sobre el alivio de la deuda 358; democratización 92; como Estado eficaz 117; y el empleo 192; crisis financiera 363; industria pesquera 146-147c; leyes de propiedad intelectual 386; reformas agrarias 86t, 88; migración 398; y los derechos de propiedad 87
- Fondo de Adaptación al Cambio Climático 369, 484
- Fondo Monetario Internacional (FMI):
- historia 344-346, 416; condicionalidad 346-347, 348, 350, 358, 365; alivio de la deuda 358, 362; papel del crecimiento económico 212; sobre el empleo 180; en el gobierno mundial 344, 501; ayuda internacional 126, 416, 428-429; préstamos internacionales 343-346, 350, 353, 364, 365; estrategias para la lucha contra la pobreza 349, 350; programas de ajuste estructural 139, 162, 349; sobre la liberalización del comercio 343

- Fondo Mundial para la Lucha Contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria 276-277, 415
- Foro Social Mundial 75
- Francia 94c, 345, 370, 372, 471, 484
- G8 (Grupo de los Ocho) 76, 276, 341, 342, 360-361 *véase también* Cumbre del G8 de Gleneagles
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) 374, 382
- Ghana 3, 74, 81, 117, 156, 176, 187, 392, 430-431, 443
- globalización:
 empleo y 174-175, 176-177, 178, 182-184; y las crisis financieras 362-367; desigualdad y 3, 16-17, 120, 121, 413-414; y comercio internacional 371, 374, 375, 413-414
- gobierno mundial:
 ventajas de 340-341, 501, 502, 507; y el cambio climático 17, 492-493, 499-500, 502; y la deuda 360; desarrollo y 16-17, 230, 341, 414, 502; y los Estados eficaces 120, 340, 507; derechos humanos y 26-27, 341, 474, 502; y desigualdad 16-17, 65, 340-342, 501, 506; y propiedad intelectual 65, 380-381, 388; instituciones financieras internacionales 344, 360, 369, 501; ayuda humanitaria internacional 419-420, 447, 470; comercio internacional y 414; limitaciones de 341, 360, 501, 502; multilateralismo 342, 353; desastres naturales y 341, 475; y las ONG 419-420, 447; para la lucha contra la pobreza 340-342, 507; poder y 341-342, 501, 507; empresas transnacionales y 399, 402, 410c; guerra y conflictos 341, 474-475
- gobiernos:
 rendición de cuentas de 30, 33, 104, 447, 469; agricultura y 138-140, 141, 150, 154, 155-156, 158-159, 161-164, 164; y el comercio de armas 17, 333, 405, 471, 476; autoritarios 69, 94-95, 101, 105, 108-109c, 111, 121, 225; sociedad civil y 14, 450, 469, 476, 477-476; cambio climático y 308-310, 312, 479, 487-488, 490, 497-498; corrupción 75, 91, 105, 256, 334-335, 362, 435-436; iniciativas de alivio de la deuda 355-356, 357-358, 359, 434, 450-451; democrático 39, 91-92, 94c; el papel del desarrollo 14-15, 21, 104-108; elecciones 39, 91-92, 93-94; élites y 6, 40, 95, 97, 100-101, 110, 116, 161, 189-190; empleo y 174-175, 176-177, 178, 179, 189-191, 229; y crisis financieras 364, 365; políticas pesqueras 145-147c, 169, 170-171; en la protección contra el VIH y el sida 273, 274, 275-276, 283-285, 384; y la seguridad humana 239-241, 336-338; hambre y hambruna y 265, 266-267; ayuda humanitaria internacional 453, 454-455, 460, 461-462; reglas del comercio internacional 374; sobre las reformas agrarias 85, 87, 88-89; sobre el uso de minas terrestres 476-477; sobre la migración 168, 396, 397, 398; desastres naturales y 287, 290c, 296; ONG y 419-420, 437, 439-440, 441, 444; pastoralistas y 313, 314-315, 316, 317-318; sector privado y 198-199; regulación 55, 65, 104, 154, 274, 402, 413-414; riesgo y 239-241; y pequeñas y medias empresas 198-199; medidas de protección social 244-245, 248, 249, 254-256, 260-261, 265-269, 459; e impuestos 367-369; empresas transnacionales y 200, 204-205, 208, 367-369, 402, 403; guerra y conflictos 104-105, 326, 327-329, 331-332; débiles 105, 116-119, 287, 436-437; *véase también* Estados eficaces; política
- Grecia 91, 198, 454
- Guatemala 4, 112, 142, 328; Observatorio del Gasto social 75
- guerra y conflictos:
 «diamantes de sangre» 102, 330, 472; como agente de cambio 334, 335-336, 511, 521, 521; los niños y 71, 325, 326; guerra civil 71, 93, 104, 117-118, 203, 324, 325, 466; cambio climático y 329; países en desarrollo y 325, 464; y desarrollo 23-24, 334; participación de las élites 328-329; gobierno mundial y 341, 474; participación del gobierno 104-105, 326, 327-329, 331-332; desigualdad y 325, 332; acuerdos internacionales 341; esfuerzos de ayuda humanitaria internacional 463, 468-469, 474; intervención internacional 69, 463-464, 473-474; y grupos marginados 325, 327; recursos naturales y 329-330, 333, 472; esfuerzos de paz 117-118, 327, 330-333, 334, 463, 465-466; refugiados 324, 326, 469-470, 474; como factor de riesgo 234, 235-236, 237f, 324-330, 463, 474;

DE LA POBREZA AL PODER

- crímenes de guerra 322, 331, 463, 464, 469; «guerra contra el terror» 327, 333, 416, 473-474; mujeres y 322, 326, 328, 332; *véase también* comercio de armas
- Haití 3, 265, 332
- hambre y hambruna 4-5, 10-11, 246-247, 262-266, 263-265c, 265-269, 335
- Hong Kong 110, 397, 406
- huracán Katrina (2005) 288, 294-295c
- India:
- acceso a la información 59, 103; y la agricultura 149, 155, 156, 163, 165-166; comercio de armas 471; activismo de la sociedad civil 32, 155, 156, 160, 169-171, 322; y el cambio climático 303, 308, 486, 495-496, 499; campañas contra la corrupción 103; descentralización 115-116; crecimiento económico 9, 213, 342; educación 3-4, 46; como Estado eficaz 94c; y el empleo 172, 187, 188-189c; crisis financieras evitadas 365; industria pesquera 169-171; desigualdad de género 6, 30; y la salud 54, 281, 384; VIH y sida 272; iniciativas de derechos humanos 28-29; esfuerzos de ayuda humanitaria 265-269; y las leyes de propiedad intelectual 386, 387; e instituciones financieras internacionales 353; y el comercio internacional 376, 378; reformas agrarias 86t; Lokvikas Samajik Sanstha (LVSS) 187; migración 393c, 394; Ley de Garantía Nacional de Empleo Rural 254-256, 267; desastres naturales 286, 288-289, 290c; y los derechos de propiedad 81, 87; servicios públicos 52-53, 56, 59; medidas de protección social 246, 253, 254-256, 266-268; Sreema Mahila Samity (SMS) 308; sindicatos 32, 160, 187, 188-189c; empresas transnacionales 201, 202t, 203, 207, 407, 409; guerra y conflictos 324
- Indonesia:
- producción de biocombustibles 152; activismo de la sociedad civil 69, 358; responsabilidad social de las empresas 407; corrupción 101; sobre el alivio de la deuda 358; crecimiento económico 94; como Estado eficaz 108c, 111; crisis financiera 363, 364; industria pesquera 142; ayuda humanitaria internacional 456-457; Koalisi Anti Utang 358;
- desastres naturales 290c, 297, 335; liberalización del comercio 218; guerra y conflictos 327
- industria de la confección 174-176, 179-180, 182-184, 184-185, 193c, 214, 227, 371, 404
- industria de diamantes 102, 117, 206, 225, 226, 330, 472 *véase también* «diamantes de sangre» *en* guerra y conflictos
- industria pesquera 132, 142, 145-147c, 169-171
- Iniciativa de Comercio Ético (ICE) [Ethical Trading Initiative (ETI)] 191, 408, 410c, 410c, 412
- Iniciativa de reducción de la deuda de los países pobres fuertemente endeudados (HIPC) 357, 358-359, 434
- Iniciativa mejorada de reducción de la deuda de los países pobres fuertemente endeudados (HIPC II) 357, 358
- Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda (MDRI) 357, 358-359
- Iniciativa para la Revisión Participativa de los Programas de Ajuste Estructural (SAPRI) 347-349
- instituciones 22, 23-24, 124-126, 340-342, 453-454 *véase también* instituciones financieras internacionales
- instituciones financieras internacionales (IFI):
- y las crisis de deuda 138, 345-346, 350, 355-356, 362; en países en desarrollo 345-346, 347, 353, 354, 355, 369-370; y el crecimiento económico 212, 352; Estados eficaces y 352, 354, 358; empleo e 182; en el gobierno mundial 344, 360, 369, 501; participación en la seguridad humana 337-338; ayuda internacional e 344, 345-346, 354-355, 416; préstamos internacionales 359, 361-362; en las microfinanzas 257; multilateralismo e 353, 358; sobre la lucha contra la pobreza 7-8, 349-350; sobre los servicios públicos 351; y regulación 363, 366, 369-370; *véase también* Fondo Monetario Internacional; Banco Mundial
- Irak 86t, 102, 324, 324, 327, 342, 420, 465, 469, 502
- Irán 39, 43, 43, 86t
- Irlanda 279, 416, 429
- Israel 328, 332-333, 427, 471; Centro Adva 75
- Italia 100, 94c, 397, 451, 484

- Japón:
 el papel de la estrategia contra el cambio climático 484, 489; corrupción 100; crecimiento económico 211; educación 55; como Estado eficaz 110; como donante de ayuda internacional 451; y el comercio internacional 218, 373; desarrollo tecnológico 382
- Jordania 192*c*, 386
- jóvenes:
 activismo civil 39, 69, 71-72, 74; y el empleo 173-174, 175, 222, 391; como migrantes 390, 391; y la política 39, 71; y la violencia 173-174, 320, 328, 329
- justicia 12, 13-14, 31, 33, 38, 41, 43, 89-90, 112-113
- Kenya 84, 89, 93, 142, 176, 260, 313, 435
- Kirguizistán 245-246, 249
- Lesoto 53, 55, 182, 249
- Líbano 93, 324, 456
- liberalización del comercio:
 agricultura y 129, 218, 265, 343-344, 345-346, 348, 373; ventajas de 217-218; críticas a 112-113, 129, 211-212, 217-218, 265, 345-346, 348; en países en desarrollo 217-218, 345-346; y crecimiento económico 211-212, 217-218, 227; empleo y 129, 135-136, 348; forzada 17, 372; instituciones financieras internacionales y 217-218, 219*c*, 343-344, 352
- Liberia 288, 326, 330, 464
- lucha contra la pobreza:
 ciudadanía activa y 22, 167, 507; participación de la sociedad civil 70-71, 349, 350-351, 358; y cambio climático 311, 482, 483, 487, 492, 495; en el crecimiento económico 126-127, 210-211, 239, 507; el papel de los Estados eficaces 163-165; el papel del gobierno mundial 340-342, 507; y la ayuda internacional 416, 423*c*, 424*c*, 425*c*, 426*c*; e instituciones financieras internacionales 7-8, 349-350; el papel del comercio internacional 371; y la redistribución de la riqueza 209-210, 507; medidas de protección social 243, 244-245, 248, 249-253, 251-252*c*
- Madagascar 400-401*c*, 456
- Malasia:
 agricultura y 152, 163, 218; crecimiento económico 102, 107; como Estado eficaz 107, 108, 117, 163; crisis financieras 363; recursos naturales 102, 108; servicios públicos 56; liberalización del comercio 218; empresas transnacionales 201, 202*t*, 206
- Malawi:
 acceso a la información 103; agricultura y 164; campañas contra la corrupción 103; como Estado eficaz 164; sistemas de atención sanitaria 415; hambre y hambruna 268, 298; ayuda internacional 415; National Smallholder Farmers' Association of Malawi (NASFAM) 103; y la política 97; organizaciones de productores 158; servicios públicos 52; medidas de protección social 248, 253
- Maldivas 289, 290*c*, 301
- Malí 57, 156, 315, 343, 428
- Marruecos 78-80, 86*t*, 175, 183-184; Grupo Nacional para la Protección de la Familia Marroquí (Organisme national pour la protection de la famille Marocaine) 79; Plan de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo (PANIFD) 78-79; Unión de la Acción Femenina (UAF) 78
- Mauricio 13, 117, 192, 226-227
- medio ambiente:
 agricultura y 147-148, 150, 150-151*c*, 152; y biocombustibles 152-153; crecimiento económico y 130-133, 134-135, 228; refugiados medioambientales 301, 304; impuestos medioambientales 369, 487-488; desigualdad de género y 131; calentamiento global y 132, 153; acuerdos internacionales 341; economía ortodoxa y 127, 130-133; empresas transnacionales y 206, 207, 399, 400*c*; véase también cambio climático; calentamiento global; desarrollo sostenible
- mercados:
 ciudadanía activa y 228-230; agricultura y 153-156, 158-161, 229; liberalización de cuentas de capital 363-364, 366; y crisis de deuda 357; democracia y 94-96; gobierno mundial de 341; mercados globales 341, 362-363; instituciones y 23-24, 124-126; y reformas agrarias 88-89; pobreza y 7-8, 16, 124-125, 228-230, 257; reglas 124-126, 127; sostenibilidad 228-230; vulnerabilidad y 7-8, 24, 135; véase también sector privado

DE LA POBREZA AL PODER

México:

y el cambio climático 479; como Estado eficaz 94c; y el empleo 180; y los alimentos 262; y la salud 262, 279; y el comercio internacional 377; reformas agrarias 85, 86f; migración 393c; desastres naturales 335; programa PROGRESA 57-58; y los derechos de propiedad 85; medidas de protección social 57-58, 248; empresas transnacionales 201, 202f, 204

migración:

ciudadanía activa y 397, 398; agricultura y 141, 141, 167-168; barreras a 390-391, 395-396, 470; «fuga de cerebros» 65, 394, 398; cambio climático y 304; y países desarrollados 397-398, 473-474; y países en desarrollo 391-392, 502; discriminación contra los migrantes 395-396, 397, 470; y la economía 391, 396; y el empleo 178, 389-390, 391, 392; refugiados medioambientales 301, 304; políticas gubernamentales 168, 396, 397, 398; y los derechos humanos 389-390, 395; niveles de 391; gestión de 396-397; pobreza y 2, 390, 394; refugiados 324, 326, 469-470, 474; remesas 391-392, 393c; temporal 397-398; de jóvenes 390, 391

minas terrestres 472, 476-477

Mozambique 117, 118, 291-292, 307, 310, 324, 334, 429

mujeres y niñas:

en la agricultura 70-71, 129, 143, 155, 160, 164, 175-176, 186-187; en el activismo de la sociedad civil 32, 70-71, 73, 74, 78-80, 160, 187-188, 191; cambio climático y 302-303, 309; discriminación *véase* desigualdad de género; educación 2, 47-49; empleo y 57, 174-176, 182, 184-185, 194, *véase también* derechos laborales *más abajo*; y atención sanitaria 4, 278-279, 282; y la salud 4, 52-54, 175-176, 278-279; VIH y sida 87, 90, 272-273, 278-279; derechos humanos y 27, 30, 43-44, 57, 78-80; desigualdad y 2, 4, 5, 46, 127-129; sistema judicial y 112, 113; derechos laborales y 178, 179-180, 184-185, 186-187, 188-189c; desastres naturales y 288, 302-303; participación política 96, 97; derechos de propiedad y 87, 88, 89-90, 273; medidas de protección social 57, 245-246; «pobreza

de tiempo» 175-176, 194; participación de los sindicatos 185, 186-187, 188-189c; trabajo no remunerado 127, 127-129, 175-176, 194; violencia y 32, 74, 79, 87, 234, 321-323; guerra y conflictos y 322, 326, 328, 332

Myanmar 121, 392, 471, 476

Nepal 92, 322, 372, 476

Nicaragua:

Christian Medical Action (CMA) 310; activismo de la sociedad civil 70-71, 160, 188; y el cambio climático 309-310; cooperativas 160; corrupción 334-335; educación 50; desigualdad 9; ayuda internacional 428; reformas agrarias 86f; Movimiento de Mujeres María Elena Cuadra (MEC) 70-71, 188; desastres naturales 334-335; Federación de Mujeres en Cooperativas Rurales de Nicaragua 160

Níger 279, 455

Nigeria:

y la agricultura 154, 155; cooperativas 155; corrupción 101; violencia doméstica 321; educación 45; prestación de asistencia sanitaria 45; e instituciones financieras internacionales 359; recursos naturales 101, 103; y la política 96; violencia 330

niños:

trabajo infantil 172-173, 178, 197; salud 2-3, 6, 10, 52, 53-54, 56, 62-63, 270, 279; derechos humanos 26, 27, 28, 50, 71-72, 240, 320, 341; desigualdad 2-5, 6, 9, 11; mortalidad infantil 2-3, 4, 6, 9, 10, 45, 52, 56, 325; malnutrición 6, 10, 174, 265, 266, 279; vulnerabilidad 234, 240, 249, 265; guerra y conflictos 71-72, 325, 326; *véase también* educación

Noruega 2, 102, 361, 477

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 5, 8, 49, 418f, 417, 451

ONG:

rendición de cuentas de 297-298, 441-442, 460-461; ciudadanía activa y 14-15, 159, 161, 170, 171, 440, 444, 447, 448; alianzas 60, 73, 75, 76, 439; sobre el comercio de armas 439, 471; y el cambio 517, 518, 520-521, 524; sobre la responsabilidad social de las empresas 407; críticas de 433-434, 437-438, 439-440, 443, 520-521, 524; y el alivio de la deuda 248, 359-360;

- apoyo de Estados eficaces 14-15, 440, 447, 448; programas de ayuda alimentaria 248, 298; participación del gobierno mundial 419-420, 448; gobiernos 419-420, 438, 440, 441, 443; crecimiento de 437-438; ayuda para el VIH y el sida 270, 384; en la ayuda internacional 416-417, 421-422, 437-438; participación en la ayuda humanitaria internacional 297, 308, 454, 456-457, 460-461, 469; internacionales (ONGI) 416, 421-422, 437-438, 447-448; campaña de defensa de la justicia 112-113; sobre derechos laborales 175, 187, 191, 404, 408; sobre el uso de minas terrestres 476, 478; participación de las microfinanzas 259-260; prestación de servicios públicos 55, 440, 441; el papel de 438-439, 447-448, 523, 524; mentalidad a corto plazo 440-441; y medidas de protección social 245-246, 248, 249-250, 438, 441; y empresas transnacionales 197, 207-208, *400c*, *401c*, 403, 408, *410c*, 412
- ONG internacionales (ONGI) *véase en* ONG
- Organización de Naciones Unidas (ONU):
embargos de armas 470, 471-472; respuesta al cambio climático 480, 482, 483, 489, 490, 491; resolución de conflictos 463-464; en el gobierno mundial 501, 503; sobre derechos humanos 26, 27, 28; sobre el hambre y la malnutrición 265; y las leyes de propiedad intelectual 388; ayuda internacional 416, 417, 420; participación en la ayuda humanitaria internacional 454-455, 456, 459-460, 470; sobre el uso de minas terrestres 477-478; esfuerzos de paz 464, 465-466; sobre pequeñas y medianas empresas 198; y empresas transnacionales 406-407, *410-411c*, 412
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) 176, 178, 181, *192c*, *192-193c*, 194, *410c*
- Organización Mundial del Comercio (OMC):
acuerdos agrícolas 375, 376; en el gobierno mundial 342, 502; leyes de propiedad intelectual 382, 383-384, 386, 388, 402-403; reglas de comercio 372, 374-373, 378-379, 402-403, 412; conversaciones de comercio 218, 276, 374-375, 376, 378-379, 382, 385, 402-403, 408-409, 499
- organizaciones de base 14, 38, 49, 52, 73, 78, 229, 261, 274
- organizaciones de microfinanzas 258-261
- organizaciones de productores 155-156, *156-157c*, 158-160, 161
- Oriente Medio 324, 391, 472
- Países Bajos 345, 403, 429
- países desarrollados:
respuesta al cambio climático 479, 482, 484-485; y alivio de la deuda 357, 450-451; crisis financieras 365-366; VIH y sida 272, 282; y leyes de propiedad intelectual 381, 386; como donantes de ayuda internacional 421, 430-431, 448-449; comercio internacional y 375-376, 377, 380; y migración 397-398, 474; desastres naturales 288, *294-295c*; medidas de protección social 227, 243-244, 251; «dejar de hacer daño» y 17, 341, 449, 482, 507
- países en desarrollo:
acceso a la información 60; agricultura 139-141, 141-144, 152-154, 164-165, 166-167; sociedad civil 74, 75-76; cambio climático 76, 301-302, 479, 480-481, 484-485, 495-496, 497-498; y ventaja comparativa *219c*; crisis de deuda 356-357; aparición de enfermedades 10, 11, 277, 381-382, 385 *véase también* VIH y sida *más abajo*; crecimiento económico y 9, 49, 211-215, *219c*; élites 58, 121; empleo 124, 172-173, 176-178, 181-182, 194-195, 205, 404; crisis financieras 363-364, 366; industria pesquera *145-147c*; inversión extranjera directa (IED) 201, *202f*, 203, 204-205, 363, 372, *400c*, 402, 412; acuerdos de libre comercio *192-193c*, 217-218, 376-377; VIH y sida 11, 281; desigualdad 2-3, 5, 6, 9, 11, 16; efecto de las leyes de propiedad intelectual 65, 377, 382, 386, 388, 403; ayuda internacional 421, 427-428, 430-431, 446-447; instituciones financieras internacionales 344, 345-346, 350-351, 353, 354, 356, 361-362, 369-370; comercio internacional 372, 375-380, 376-377, 378-379; migración 391-392, 502; desastres naturales 287-288, *294-295c*; y patentes 204, 276, 373, 382,

DE LA POBREZA AL PODER

- 383-384, 386, 387, 402; participación del sector privado 141-145, 191, 207-208, 365; servicios públicos 46-47, 49, 50-52, 58, 107-108; beneficios de las remesas 391-392, 393c; y tecnología 15, 60, 64, 65, 198-199, 204-205, 206, 381-382, 387, 392, 495; y liberalización del comercio 217-218, 345-346; y empresas transnacionales 201, 202t, 203, 204-205, 401, 404-405, 407, 412; guerra y conflictos 324-325, 464
- Pakistán 52, 73, 86t, 112, 117, 322, 392
- Palestina 57, 93, 332-333, 470
- Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) 300-301, 303, 479, 492-493
- Perú 62, 86t, 115, 168, 303, 326, 361, 387
- pobreza:
- y acceso a la información 60-62, 154, 240; y agricultura 139-142, 154, 163-164, 166-167; democracia y 92-93, 94-96; enfermedades y 2-3, 10; crecimiento económico y 5, 6, 11, 209-212, 221-222, 228-230; y educación 10, 11, 12, 45-46, 47-50; y el empleo 172-173, 174-175, 182-184, 194-195; y la producción de alimentos 10-11, 164-166, 265-266; salud y 7-8, 9, 10, 12, 45, 270-271; derechos humanos y 29-31, 244-245; sistema judicial y 12, 112-113; mercados y 7-8, 16, 124, 228-230, 257; migración y 2, 390, 394; e impotencia 7-8, 12, 29-30, 31, 99, 120; derechos de propiedad y 67-69, 81, 82-84; medidas de reducción *véase* lucha contra la pobreza; y riesgo 12, 138, 232, 233-234, 238-239, 286, 288, 289, 336-337; rural 9, 137, 138, 139-140, 154, 229, 238; y empresas transnacionales 200, 206-207, 403; violencia y 30, 234, 320, 324-326, 327; vulnerabilidad y 16, 138, 181, 233-234, 235-236, 238, 287, 288-289, 336-337
- poder:
- ciudadanía activa 21, 22-23, 32, 518; cambio y 511; democracia y 93-94, 119; y élites 31, 32, 33; y el gobierno mundial 341-342, 501; y derechos humanos 25, 26-27, 31-33; naturaleza de 31-32; y pobreza 7-8, 12, 29-30, 31, 99, 120
- política:
- como agente de cambio 518-519; participación de la sociedad civil 69-71, 74-77, 97-98; y Estados eficaces 109-111, 213; en la ayuda humanitaria internacional 455-456; partidos políticos 12, 24, 70-71, 92-93, 97-98; participación de las organizaciones de productores 158-159; y la religión 42-43, 106; y los sindicatos 46-47, 186, 190; y la violencia 91, 93-94, 324; participación de las mujeres 96, 97; y los jóvenes 39, 70-71; *véase también* gobiernos
- programas de ajuste estructural (SAP):
- agricultura y 139, 161-162; activismo de la sociedad civil y 35; críticas a 35, 94-95, 139-140, 162, 247, 257, 265, 346-347, 349; y crisis de deuda 138, 265-266, 357; y el comercio internacional 217-218; *véase también más abajo* Fondo Monetario Internacional; Banco Mundial
- propiedad intelectual:
- y ciudadanía activa 389; y biopiratería 387; y países desarrollados 381, 386; y países en desarrollo 65, 377, 382, 386, 387, 403; y la industria farmacéutica 276, 373, 382-386, 402, 403; y Estados eficaces 389; gobierno mundial de 65, 380-381, 388-389; y pueblos indígenas 387; comercio internacional y 380-381, 382, 383-384, 386, 388; patentes 204, 276, 373, 381, 382, 383-384, 386, 388, 402; desarrollo tecnológico y 65, 377, 381; y empresas transnacionales 381, 382, 383, 385, 386, 403
- protección social:
- programas de garantía de renta mínima 251-252c; programas de transferencia de efectivo 243, 247-249, 459; y sociedad civil 244-245, 245-246, 254-256; definición 243, 244-245; y los países desarrollados 227, 243-244, 251; y empleo 177, 178, 181, 227, 254-256, 266-268; desigualdad de género y 57, 244-245, 246; participación del gobierno 244-246, 248, 249, 254-256, 260-261, 266-269, 459; y ayuda internacional 248, 249, 250, 428-429, 459; participación de las ONG 245-246, 248, 249-250, 438, 441; y lucha contra la pobreza 243, 244-245, 248, 249-253, 251-252c; y servicios públicos 47-48, 57, 243; objetivos marcados *vs.* universalismo 253; para la reducción de la vulnerabilidad 243-247, 248, 250, 253, 266-268, 293
- Protocolo de Kyoto (1997) 130, 341, 369, 452, 480, 488, 493

- pueblos indígenas:
 ciudadanía activa 20-22, 34, 35-37, 73, 90, 116; en la agricultura 137, 141, 142, 152, 162; y el cambio climático 309-310; discriminación 11, 22-23; salud y 3, 4, 279, 280; derechos humanos y 32, 34, 35, 37; desigualdad y 3, 5, 11, 34; y los derechos de propiedad intelectual 387; y el comercio internacional 379, 387; y la justicia 112; participación política 20, 34, 35-37; derechos de propiedad 87, 88-89, 90; violencia contra 93-94; vulnerabilidad y 279, 280
- recursos naturales 101-103, 125, 130, 131, 329-330, 333, 404-405, 413, 472
- región del Caribe 145, 320, 378
- región del Pacífico 181, 377, 378;
 Coalición para los Derechos y Recursos Naturales de las Islas Salomón 62
- Reino Unido 54, 394, 398, 406, 408, 429, 450, 471, 479, 484
- religión:
 y ciudadanía activa 40-44, 78, 79; desarrollo y 40-44; y ayuda humanitaria internacional 453-454, 454-455; y política 42-43, 106; grupos religiosos de la sociedad civil 68, 70, 71-72, 73; y violencia 321, 322-323, 325, 327, 330-331
- República Democrática del Congo (RDC):
 democratización 94; industria de diamantes 102, 472; hambre y hambruna 263; ayuda humanitaria internacional 455; impuestos 113; empresas transnacionales 405; guerra y conflictos 104, 325, 326, 330, 330, 464, 469, 470, 472
- riesgo:
 como agente de cambio 334-338, 521; cambio climático 235, 301-304, 305-312, 304-305c, 479; enfermedades 233, 234, 235, 240-241, 242f, 270-271, 278-279 *véase también* VIH y sida *más abajo*; el papel de los Estados eficaces 13, 21, 23-24, 104; crisis financieras 363, 364-365; la responsabilidad de los gobiernos 239-240; VIH y sida 234, 235, 270-273; seguridad humana 238-240, 291-293, 294-295c, 295-296, 317-318; para grupos marginados 234; desastres naturales 235, 286-294, 290-291c, 294-295c, 295-296, 474; para pastoralistas 313-314; y pobreza 12, 138, 232, 233-234, 238, 286, 288, 289, 336-337; muerte prematura 240, 242f; programas de reducción 291-293, 294-295c, 295-296, 305-312 *véase también* gestión del riesgo *más abajo*; gestión del riesgo 232-233, 236, 238-240, 267, 313-314, 316-317; violencia 234, 320-323, 330; y vulnerabilidad 24, 181, 232-236, 286-287, 293; guerra y conflictos 234, 235-236, 237f, 324-330, 463, 474-475
- Ruanda 96, 117, 118, 325, 326, 457, 464, 466, 511
- Rusia 85, 94c, 201, 325, 347, 353, 363, 407, 471, 476 *véase también* Unión Soviética
- Sachs, Jeffrey 417, 423-426c
- salud:
 infantil 2-3, 10, 52, 53-54, 56, 62-63, 270, 279; y cambio climático 301, 302-303, 304; industria farmacéutica y 276, 373, 382-386; y empleo 175, 181, 194; desigualdad de género y 5, 52-54, 175-176, 278-279; y pueblos indígenas 2, 4, 279, 280; malnutrición 6, 10, 174, 265, 266, 279; mortalidad materna 278-279; pobreza y 7-8, 9, 10, 12, 45-46, 270-271; vulnerabilidad y 237f, 278-282; de las mujeres 4, 52-54, 175-176, 278-279; *véase también* enfermedad
- sector privado:
 ciudadanía activa y 16, 208; agricultura y 64, 142-145, 147-148, 152-153, 154; producción de biocombustibles 152-153; estrategias sobre el cambio climático 311-312, 494-495; corrupción 55, 99, 101; participación en el alivio de la deuda 359-360; participación de los países en desarrollo 142-145, 365; en el crecimiento económico 16, 189-190, 197-198, 229; Estados eficaces y 16, 190, 197, 199, 208, 213; cadenas de comida rápida 144-145, 158, 494; en las crisis financieras 365, 366; liberalización del sector financiero 348, 365; en la «flexibilización» del trabajo 182-184, 183f; en la protección contra el VIH y el sida 273-275; ayuda humanitaria internacional 461-462; derechos laborales y 76, 189-190, 190-192, 197, 199, 348; microfinanzas y 258-261; «carrera hacia el nivel más bajo» 194-195, 206, 412; regulación y 55, 65, 190, 199; pequeñas y medianas empresas (PYME) 197-198, 208;

DE LA POBREZA AL PODER

- programa «dejar de hacer daño» 341, 507; supermercados 144, 167, 191, 191, 207-208; cadenas de suministro 182-184, 183f, 191-192, 404, 408, 411; tecnología y 15, 64-65, 147-148, 197, 199, 204-205, 206; fondos buitres 359, 360; *véase también* mercados; empresas transnacionales
- seguridad humana:
definición 16, 233-234, 336-337; Estados eficaces y 13, 21, 23-24, 104, 238-240, 269, 281-282; y gobiernos 239-241, 336-338; instituciones financieras internacionales y 337; desastres naturales 290c, 292-296, 299; gestión del riesgo 238-240, 317-318; estrategias de reducción del riesgo 291-293, 294-295c, 295-296; ante la vulnerabilidad 16, 233-234, 238-241, 269, 281-282, 336-338, 507;
- Sen, Amartya 26, 54, 94, 124, 266-267
- Senegal 3, 315, 390
- servicios públicos:
en países en desarrollo 46-47, 49, 50-53, 58, 108; el papel del desarrollo 45-47; Estados eficaces y 13, 45, 52-53, 54-58, 279-280; desigualdad de género y 46, 47-49, 52, 53-54, 56, 57; mortalidad infantil y 45-46, 52; participación de las instituciones financieras internacionales 350-351; y grupos marginados 46; participación de las ONG 55, 439-440, 441; privatización 348; medidas de protección social 47-48, 57, 243; y la tecnología 55-56; tasas de uso 56-57; *véase también* educación; atención sanitaria; agua y saneamiento
- Sierra Leona 2, 102, 203, 265, 288, 326, 330, 332, 361, 405, 473
- sindicatos:
alianzas 68, 73, 76, 97, 347, 408; alternativas 186-187, 188-189c; ventajas 181, 184-185, 186; retos a 46-47, 95, 179, 184-188; campañas por los derechos laborales 184-185, 186-190, 191-192, 194, 408, 413; participación política 46-47, 186, 190; participación de las mujeres 185, 186-187; *véase también* organizaciones de productores
- Singapur 107, 202t, 206, 366
- Social Watch 75
- sociedad civil:
activismo 14, 38, 67-68, 69-77; agricultura en 155-156, 156-157c, 158-160, 161; alianzas 21, 35, 60, 73-77, 283, 519; campañas contra la esclavitud 510-511; como agente de cambio 69-73, 78-80, 335, 510-511; cooperativas 155, 156, 160, 169-171; campañas de corrupción 69-70, 75, 100-101, 103; y democracia 69, 71-72, 74; en países en desarrollo 74, 75; campañas educativas 48-49, 52-53; y Estados eficaces 52-53, 69, 77; y la financiación 75-77, 161; relaciones con el gobierno 14, 450, 469, 476, 477-478; en protección contra el VIH y el sida 273-274, 275, 283-285, 385; campañas por los derechos humanos 69-70, 71-72, 74; programas de protección contra desastres naturales 293, 294-295c, 295-296; participación política 69-71, 74-77, 97-98; en campañas de lucha contra la pobreza 70-71, 349-350, 351, 358; campañas por el derecho de propiedad 67-69, 84, 85, 87, 88-89; grupos religiosos 69, 70, 71-72, 73; el papel de 69, 70-72, 75-77; y medidas de protección social 244-245, 245-246, 254-256; «sociedad incivil» 32, 69; y la violencia 161, 170, 184-185, 208, 321, 322-324; participación de las mujeres 32, 70-71, 73, 74, 78-80, 160, 187-188, 191; participación de los jóvenes 39, 69, 71-72, 74; *véase también* ciudadanía activa; organizaciones de la sociedad civil; sindicatos
- Somalilandia 71, 117-118; Organización de Asistencia General y Voluntariado (GAVO) 71
- Sphere Project 298, 461
- Sri Lanka 50, 56, 86t, 289, 290c, 293-294, 322, 324, 398
- Sudáfrica:
acceso a la información 61; y la agricultura 149; *apartheid* 12, 33, 69, 245; comercio de armas 471; activismo de la sociedad civil 69, 75, 274, 283-285, 384, 389; y el cambio climático 307; democratización 92; y el empleo 175, 184, 191; y la salud 262, 384; VIH y sida 270-271, 274, 283-285, 384; reducción de la desigualdad 12; leyes de propiedad intelectual 384; e instituciones financieras internacionales 362; sistema judicial 112; sobre el uso de minas terrestres 477; Red de Mujeres Positivas 270; y los derechos de propiedad 82, 83-84; servicios públicos

- 55; Sikhula Sonke 187; medidas de protección social 243, 245, 247, 249, 251-252c; impuestos 114; sindicatos 186, 187; empresas transnacionales 201, 202t, 207-208; Campaña Acción y Tratamiento (TAC) 274, 283-285, 384, 389; guerra y conflictos 332; Proyecto Mujeres en las Granjas 186
- Sudán 209, 235, 263-265c, 328, 330, 393c, 467, 471 *véase también* Darfur
- Tailandia 143-144, 198, 232, 290c, 363, 386
- Taiwán:
y la agricultura 139; democratización 92, 94; crecimiento económico 12, 94, 101, 107, 107, 199, 209, 214, 219c; como Estado eficaz 13, 107, 107, 94c, 110; reducción de la desigualdad 5, 12; ayuda internacional 416, 433; y el comercio internacional 373; y las reformas 83, 94; empresas transnacionales 202t, 206
- Tanzania 96, 97, 117, 314
- tecnología:
acceso a 29-30, 60; y la agricultura 147-150, 151c, 153-154, 164-165; «apropiada» 65, 311; biotecnología 64, 149; como respuesta al cambio climático 64, 311, 494-495, 497, 500; en países en desarrollo 60, 64, 65, 381-382, 495; desarrollo y 29-30, 39, 62-63, 381-382, 495, 523; para el control de enfermedades 62-64; desigualdad y 62-66; y las leyes de propiedad intelectual 65, 377, 381; participación del sector privado 15, 64-65, 147-148; y servicios públicos 55-56; transferencia de 15, 197, 198-199, 204, 205, 387, 392, 495-496
- Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos (NAFTA) 193c, 377
- Tribunal Penal Internacional (TPI) 76, 469, 470, 475, 502
- tsunami asiático (2004) 287, 289, 290-291c, 293, 297, 335, 451, 454, 457
- Ucrania 198; Red de toda Ucrania de Personas que Viven con VIH y Sida 274
- Uganda:
acceso a la información 103; activismo de la sociedad civil 75, 103; campañas contra la corrupción 103; violencia doméstica 321; como Estado eficaz 118; hambre y hambruna 263; ayuda internacional 428, 433; ayuda humanitaria internacional 456; migración 392; pastoralistas 232, 315; prestación de servicios públicos 50, 57; guerra y conflictos 118, 324, 326, 469
- Unión Africana (UA) 281, 342, 436, 466, 467, 501
- Unión Europea (UE):
y la agricultura 375; embargos de armas 470, 471; el papel de la estrategia contra el cambio climático 483, 488-489, 490, 491, 497; y los derechos humanos 338; y la propiedad intelectual 377, 380; como donante de ayuda internacional 375, 416, 421, 451, 459; e instituciones financieras internacionales 355; y el comercio internacional 218, 343, 372 *véase también* acuerdos comerciales *más abajo*; sobre derechos laborales 192-193c; esfuerzos de paz 466; acuerdos comerciales 192-193c, 376, 378
- Unión Soviética 92, 262-263, 274, 304-305c, 324 *véase también* Rusia
- Uruguay 100, 110
- Venezuela 202t, 353
- Vía Campesina 75
- Vietnam:
y la agricultura 137, 215-216c; activismo de la sociedad civil 71; y el cambio climático 301, 310; crecimiento económico 12, 94, 107, 209, 213-214, 215-216c, 233, 347; como Estado eficaz 117, 118; reducción de la desigualdad 5, 9, 12, 215-216c, 216c; ayuda internacional 428; ayuda humanitaria internacional 457; reformas agrarias 87; recursos naturales 108; y los derechos de propiedad 108; medidas de protección social 248-249; empresas transnacionales 203
- VIH y sida:
ciudadanía activa y 73, 273, 275; fármacos antirretrovirales (ARV) 275, 276, 283, 284-285, 384-385; historia 277; campañas de la sociedad civil 273-274, 275, 283-285, 384; en países desarrollados 272, 282; en países en desarrollo 11, 281; discriminación 61, 275, 275; y ayuda internacional 419, 421; responsabilidad del sector privado 274; derechos de propiedad y 87, 90, 273; como factor de riesgo 234, 235, 270-273; Estados y 274, 275; vulnerabilidad y 237f, 273, 278-279, 281-282; y las mujeres 87, 90, 273, 278-279

DE LA POBREZA AL PODER

violencia:

y el crimen 173-174, 237f, 242f, 325; doméstica 32, 40, 112-113, 234, 320, 321; Estados eficaces y 320, 330, 332; como factor de riesgo 234, 321-323, 330; los jóvenes y 173-174, 320, 328, 329; contra las mujeres 32, 74, 79, 87, 234, 321-323; pobreza y 29-30, 234, 320, 324, 325-326, 327; y la política 91-92, 93-94, 324; contra los pueblos indígenas 93-94; y religión 321, 322-323, 325, 327, 330-331; y la sociedad civil 161, 170, 184-185, 208, 321, 322-324; «sociedad incivil» 69; terrorismo 241, 242f, 327, 333, 407, 421, 451, 473-474; como violación de los derechos humanos 26-27, 29-30, 33, 328, 331-332; véase también guerra y conflictos

vulnerabilidad:

cambio climático y 235, 237f, 304, 308-310, 479; ciudadanía activa y 16, 240; definición 236, 237f; derechos de propiedad y 82, 87; ante desastres

naturales 16, 235-236, 237f, 286-287, 292, 298, 341; Estados eficaces y 15-16, 23-24, 260, 292; hambre y 246-247, 265-266; ; y medidas de protección social 243-247, 248, 250, 253, 266-268, 293; mercados y 7-8, 24, 135; y los niños 234, 240, 249, 265; de los pastoralistas 138, 232, 303, 313-318; pobreza y 16, 138, 181, 233-234, 235-236, 238, 287, 288-289, 336-337; de los pueblos indígenas 279, 280-281; y riesgo 24, 181, 232-236, 286-287, 293; salud y 237f, 278-282; seguridad humana 16, 233-234, 238-241, 269, 281-282, 336-338, 508; VIH y sida y 237f, 273, 278-279, 282

Yemen 86, 113, 266; Unión Yemení de Mujeres (YWU) 113

Zambia 57, 204, 207, 208, 235, 248, 359, 360

Zimbabue 39, 82, 88, 268, 307, 392, 474