

CAPÍTULO 2

EL AÑO DE LAS CUMBRES

MARTA ARIAS

*Coordinadora de la campaña sobre Objetivos de Desarrollo
del Milenio de Intermón Oxfam*

1. INTRODUCCIÓN

En pocas ocasiones la pobreza acaparó tanta atención en las portadas de los periódicos y las agendas de los políticos como en los intensos seis meses finales del pasado año 2005. Acompañados —e interpelados— por una fuerte movilización popular¹, los grandes líderes mundiales se encontraron en diversas ocasiones para tomar decisiones que comprometían las posibilidades o no de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el plazo establecido.

Ya en enero, el profesor Jeffrey Sachs presentó al secretario general de Naciones Unidas las principales conclusiones y recomendaciones del “Proyecto del Milenio”, que el propio Annan había encargado para sentar las bases teóricas de las discusiones. En su informe, Sachs advierte del lento avance hacia los objetivos, con una llamada de atención particularmente urgente sobre el África subsahariana donde, según él, se sitúa “el epicentro de la crisis”. Llamamiento que fue corroborado igualmente por la “Comisión para África”, formada por Tony Blair un año antes y que presentó sus conclusiones en marzo de 2005.

También en marzo hizo público Kofi Annan su informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos

para todos”. En él recogía sus propuestas a los jefes de Estado y de Gobierno de cara a la Asamblea General de Naciones Unidas, que en septiembre tenía previsto revisar los avances hacia los ODM. Establecía en él una audaz agenda para la acción internacional, fundada en torno a un concepto de seguridad que ya no sólo hace referencia a la ausencia de conflictos bélicos o a la supervivencia más inmediata. Annan habla de la “libertad para vivir sin miseria” —planteando con ello medidas imprescindibles para reorientar el camino hacia el cumplimiento de los ODM—, la “libertad para vivir sin temor” —proponiendo una visión de la seguridad personal y colectiva que vaya más allá del omnipresente terrorismo— y, finalmente, la “libertad para vivir en dignidad”, reconociendo la importancia nuclear del reconocimiento de los derechos humanos y el Estado de derecho. Todo ello, acompañado por uno de los temas más esperados y controvertidos, el tema que a la larga acapararía buena parte de las miradas y los esfuerzos diplomáticos: la reforma de Naciones Unidas.

2. GLENEAGLES: ESPERANZA Y DECEPCIÓN A PARTES IGUALES

El gobierno británico —anfitrión del G8 y presidente de turno de la UE— había manifestado desde un inicio su intención de ubicar a África y la lucha contra la pobreza en el centro de sus gestiones al frente del centro de decisión más poderoso del mundo. Los líderes acudieron a Escocia envueltos en una presión popular sin precedentes, visibilizada por una marcha de 225.000 personas en Edimburgo y una serie de conciertos que habrían superado los 2.000 millones de espectadores en todo el mundo. Todos estos factores se combinaron para generar unas expectativas sin precedentes en Gleneagles: un hito real y un cambio de rumbo radical en la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, a medida que se acercaba el final de las negociaciones, la naturaleza real de lo que estaba a punto de acordarse permanecía confusa. La reunión fue ensombrecida por los atentados terroristas de Londres, que generaron un inevitable giro en el tono y el énfasis de las discusiones de la cumbre, y una considerable disminución del interés general ante su resultado. A pesar de todo, el G8 alcanzó algunos acuerdos que están permitiendo lograr avances hacia los ODM, pero ni mucho menos con el alcance ni la urgencia necesarios como para cumplir los

compromisos asumidos. Compromisos que, recordemos, se miden en vidas humanas perdidas.

2.1. AYUDA: AVANCES CON LETRA PEQUEÑA

Impulsado fundamentalmente por los líderes europeos, el G8 anunció un incremento de la AOD que significará —según los cálculos de la OCDE— 48.000 millones de dólares anuales extra en el año 2010, comparado con los niveles de 2004. Este incremento debe ser bienvenido después de años —e incluso décadas— de escandaloso descenso en los niveles de la ayuda internacional. Sin embargo, se queda muy lejos de los cálculos efectuados por Naciones Unidas y el propio Banco Mundial en relación a las necesidades para alcanzar los ODM. Así, sería necesario un incremento inmediato de 70.000 millones de dólares en 2006, aumentando hasta 90.000 en 2010, lo cual representaría aproximadamente el 0,46 por ciento del PNB global. 35 años después de comprometerse con el 0,7 por ciento, no parece un compromiso muy ambicioso...

TABLA 1

POSICIÓN Y COMPROMISOS DE CADA MIEMBRO DEL G8 EN GLENEAGLES

Japón	Anuncia un incremento de su AOD de 10.000 millones de USD durante los próximos 5 años, revertiendo la tendencia decreciente del lustro anterior. Compromete una reubicación de la ayuda para dirigirla hacia África y el sector salud.
EE UU	Reconfirma la iniciativa sobre HIV/SIDA y la "Millennium Challenge Account". Anuncia una nueva iniciativa sobre la malaria. Los nuevos recursos significarán aproximadamente 600 millones de dólares al año.
Alemania	Reconfirma su compromiso con el objetivo fijado por la UE en mayo de 2005: 0.51 por ciento en 2010 y 0.7 por ciento en 2015, pero sólo con el apoyo de nuevos mecanismos de financiación como el impuesto sobre los billetes de avión.
Italia	Reconfirma su compromiso con el objetivo fijado por la UE en mayo de 2005: 0.51 por ciento en 2010 y 0.7 por ciento en 2015.
Francia	Reconfirma el compromiso hecho en 2002 de alcanzar el 0.7 por ciento en 2012 y anuncia que el 0.5 por ciento se alcanzará en 2007.
Reino Unido	Reconfirma el compromiso hecho en julio de 2004 de alcanzar el 0.7 por ciento en 2013.
Canadá	Reconfirma el compromiso hecho en 2002 de duplicar su ayuda en 2010 partiendo de los niveles de 2001. Esto significa que la ayuda canadiense alcanzará el 0.33 por ciento en 2010.

FUENTE: GLENEAGLES: WHAT REALLY HAPPENED AT THE G8 SUMMIT? OXFAM BRIEFING NOTE. JULIO 2005.

Un año después, los datos de la OCDE para 2005 muestran un incremento de la ayuda del G8 que supera los 21.000 millones de dólares —o lo que es lo mismo, un 37 por ciento sobre los niveles de 2004—. Sin

embargo, hay dos aspectos importantes que no podemos olvidar: el primero, el hecho de que el G7 (Rusia no es considerado un país donante) sigue siendo el colectivo más rico y menos generoso del conjunto de los donantes, alcanzando conjuntamente apenas un 0,29 por ciento de su PNB agregado, frente al 0,50 por ciento de media del resto de países; en segundo lugar, una mirada más detallada a las cifras permite observar que la inmensa mayoría de ese incremento —hasta un 80 por ciento— obedece a una cancelación masiva de las deudas de tan sólo dos países —Irak y Nigeria—, y por tanto no representa recursos frescos para la lucha contra la pobreza. Estos dos acuerdos suman 17 de los 21.000 millones de incremento total de la ayuda del G8 y sin ellos la tendencia de muchos de sus miembros es realmente preocupante.

La cancelación de la deuda de países como Nigeria es importante y necesaria. En el caso de Irak, la cancelación de unas deudas contraídas por el régimen de Saddam Hussein libera recursos para que el nuevo gobierno los destine a la reconstrucción del país. Pero si los países ricos utilizan sus presupuestos de ayuda para este tipo de cancelaciones —cuyo significado y relevancia política no podemos ignorar—, esto implica que no hay recursos nuevos disponibles para que los países más pobres refuercen su lucha contra la pobreza. En la Cumbre de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo —2002— los países ricos se comprometieron a cesar en su práctica de contabilizar la cancelación de la deuda como ayuda, pero la tentación de “vender” sus esfuerzos por partida doble sigue siendo demasiado grande...

2.2. DEUDA: UN SALVAVIDAS SIN RESCATAR AL NÁUFRAGO

En el mes de julio, los presidentes del G8 ratificaron el acuerdo de cancelación de deuda alcanzado un mes antes por sus ministros de Economía, que implicaba la cancelación del 100 por ciento de las deudas contraídas por algunos países pobres con el Banco Mundial, el FMI y el Banco Africano de Desarrollo. Este acuerdo supone en primer lugar un paso simbólico muy importante, dado que por primera vez se reconoce que muchos países van a necesitar una cancelación total de sus deudas para ganar la batalla contra la pobreza. Ya no se habla de “sostenibilidad”, como se ha venido haciendo a lo largo de los últimos años en el marco de la iniciativa HIPC². En segundo lugar, supone una ganancia real para un total de 19 países, fundamentalmente africanos. Un año

después, países como Ghana están utilizando los recursos para financiar infraestructuras básicas —incluyendo carreteras rurales— e incrementar el gasto en educación y salud.

Sin embargo, las limitaciones del acuerdo siguen siendo evidentes. De una parte, porque apenas afecta a una veintena de países, frente a los más de 60 que necesitarían una cancelación total de este tipo para poder alcanzar los ODM en el año 2015. De otra, porque este acuerdo deja fuera a acreedores muy relevantes para algunos países, como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Asiático. En tercer lugar, la práctica ha demostrado que ni siquiera con un acuerdo del máximo nivel como éste se allana la prueba de obstáculos posterior para su puesta en práctica. Algunos países ricos, y las propias Instituciones implicadas —fundamentalmente el Banco Mundial y el FMI—, han tratado de rebajar el acuerdo. Por último —pero no menos importante—, el pacto no cuestiona los aspectos estructurales que generan y perpetúan la crisis de la deuda: los países siguen obligados a cumplir las dañinas condiciones macroeconómicas que imponen las instituciones multilaterales, incluyendo privatizaciones forzosas y liberalización comercial generalizada. Además, el propio esquema de las relaciones acreedor-deudor sigue intacto, con unos acreedores que se constituyen en juez y parte de un proceso en el que los deudores —no sólo gobiernos, sino fundamentalmente las poblaciones del Sur— siguen teniendo muy poco que decir.

3. SEPTIEMBRE: EL HURACÁN 'KATRINA' LLEGA A NUEVA YORK

Cinco años después de firmar la Cumbre del Milenio, los grandes líderes mundiales se reúnen en Nueva York para evaluar los avances obtenidos cuando se cumple un tercio del periodo establecido para alcanzar los ODM. Si en julio fue el terrorismo, ahora fue la naturaleza —impulsada sin duda por la actuación irresponsable de los seres humanos— la que se empeñó en restarle atención mediática a la lucha contra la pobreza. El huracán *Katrina* dejó al descubierto las debilidades del gigante americano, que no por ello se amedrentó. En el mes de agosto, después de un largo proceso de negociaciones en el que apenas había participado, el nuevo embajador ante las Naciones Unidas presenta nada menos que 750 enmiendas al borrador de resolución... por cuestionar, se cuestiona hasta la propia definición de los ODM y, por supuesto, de la mayor parte

de los compromisos reivindicados por Kofi Annan a principios de año tampoco queda ni rastro.

No se trata sin duda de una estrategia inocente. A punto de empezar la cumbre, mantener los compromisos previamente adquiridos parecía una utopía, por no hablar de dar un mínimo paso más allá. Abierta la caja de Pandora, otros países que no encontraban mucho que ganar en el rumbo que habían tomado las negociaciones empiezan igualmente a insertar palos en las ruedas de la locomotora. Con los grandes líderes a punto de coger sus aviones rumbo a Nueva York, se negocian nada menos que tres borradores consecutivos de Declaración Final en un solo día. Finalmente, la diplomacia logró salvar los muebles, pero no asentar los cimientos de un edificio que sigue en serio peligro de derrumbamiento. La cumbre tenía como finalidad “hacer una revisión comprensiva del progreso obtenido en el logro de todos los compromisos incluidos en la Declaración del Milenio”³. Tristemente, el documento final que fue aprobado en Nueva York evitó cuidadosa y expresamente cumplir esta tarea, y ni siquiera recoge una constatación asumida ya por todos los expertos: de seguir las tendencias actuales, harán falta más de 100 años —en lugar de los nueve que ahora restan para el 2015— para lograr los ODM. Llama poderosamente la atención el hecho de que también se lograra escatimar cualquier referencia al hecho de que ya hay un Objetivo del Milenio incumplido, en el que se hablaba de eliminar, “preferentemente para el 2005”, las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria. El compromiso alcanzado en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo se quedó incluso por detrás del lenguaje aprobado en Monterrey cinco años antes, y las referencias a la liberalización comercial como panacea de todos los males fueron un desafortunado anticipo de la reunión ministerial de la OMC en Hong Kong, que cerraría el ciclo de grandes reuniones y conferencias a final de año.

Afortunadamente, hubo algo que se salvó de la quema. Tras interminables negociaciones se logró rescatar en la Declaración Final un reconocimiento explícito a la “Responsabilidad de Proteger” a las poblaciones civiles sometidas a situaciones de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad. El acuerdo implica que los gobiernos no podrán seguir usando los principios de soberanía y no intervención como excusas para evitar la protección de los civiles amenazados por matanzas colectivas. Si se aplica correctamente, este acuerdo podría evitar en el futuro casos como el de Ruanda, cuando el Consejo

de Seguridad se estancó tratando de llegar a un acuerdo para definir lo que estaba pasando, mientras morían asesinadas más de 800.000 personas en apenas 100 días. Aunque este hecho puede parecer un mero gesto, lo cierto es que supervivientes de tragedias como las vividas en Ruanda y Kosovo lo valoraban como un importante paso no sólo para evitar dramas futuros sino también para reconocer algo que todos sabíamos pero nadie había admitido formalmente: que la comunidad internacional les había fallado y ahora, en cierta manera, les pedía perdón.

CUADRO 2

AVANCES Y RETROCESOS EN NUEVA YORK

TEMA	DEMANDAS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES	RESULTADO EN NUEVA YORK
ODM	Reconocimiento de que existe un serio riesgo de incumplir los ODM —que son objetivos mínimos en la lucha contra la pobreza— y planteamiento de medidas urgentes para revertir la tendencia.	La resolución es incapaz de recoger una evaluación efectiva de los avances hacia los ODM. No se lanza un mensaje de urgencia ni se reconocen los objetivos incumplidos. No se analizan las tendencias de incumplimiento de seguir el ritmo actual.
AOD	Los donantes deben comprometerse a destinar el 0.7 por ciento de manera inmediata.	El compromiso con el 0.7 por ciento es más débil que en el Consenso de Monterrey (2002). Aunque se reconoce que “un aumento sustancial es requerido para alcanzar los ODM”, apenas se pasa de “dar la bienvenida” a los compromisos asumidos y pedir a los gobiernos su cumplimiento —independientemente de que sean o no suficientes—. Se enumeran —sin más— las propuestas de “algunos países” sobre nuevos mecanismos de financiación.
Educación	Reconocimiento del objetivo incumplido, respaldo financiero a la Iniciativa “Fast Track” de Educación para Todos.	Apoyo a la Iniciativa “Fast Track”, pero sin mencionar el primer Objetivo incumplido. Se respalda la eliminación de tasas escolares para la educación primaria, pero sólo “donde sea apropiado”.
Deuda	Cancelación total de la deuda de todos los países que lo necesiten para alcanzar los ODM.	Confirma el acuerdo del G8 de cancelar el 100 por ciento de la deuda multilateral de un grupo de países, pero no ratifica el lenguaje de Monterrey acerca de vincular el concepto de sostenibilidad de la deuda a los recursos necesarios para alcanzar los ODM.
Comercio internacional	Cese inmediato del dumping, protección de los servicios públicos de liberalizaciones forzadas y reglas que aseguren el derecho de los países en desarrollo a implementar su agenda de lucha contra la pobreza.	El lenguaje es un retroceso con respecto a los acuerdos de Doha de 2001. Se consagra la liberalización comercial como panacea y no se menciona la eliminación de subsidios o el reconocimiento de la capacidad de los países pobres para decidir su estrategia comercial.

TEMA	DEMANDAS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES	RESULTADO EN NUEVA YORK
Comercio de armas	Compromiso explícito con un Tratado Internacional que regule el comercio de armas, basado en los derechos humanos y los estándares humanitarios internacionales.	Compromiso para una acción concertada para acabar con el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras —se trata por tanto de implementar los planes actuales, no de apostar por el nuevo tratado—. Comparado con versiones anteriores de declaración, en la que se instaba a los gobiernos a acordar y adoptar un nuevo instrumento internacional el lenguaje es mucho más débil.
Responsabilidad de proteger	Reconocimiento de la responsabilidad de los gobiernos a los civiles atrapados en conflicto armado, así como una responsabilidad compartida de la comunidad internacional de pasar a la acción colectiva cuando las autoridades nacionales sean incapaces —o no tengan la voluntad— de hacerlo.	El principal avance de la Cumbre es una aceptación clara por parte de todos los miembros de NN UU de la responsabilidad colectiva de proteger a las poblaciones del genocidio, crímenes de Guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad. Se admite también que hay diferentes tipos de medidas que deberían tomarse a través de las Naciones Unidas. El texto también se compromete a prevenir el genocidio y proporcionar asistencia para la prevención.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DOCUMENTOS DE LA LLAMADA MUNDIAL DE ACCIÓN CONTRA LA POBREZA Y OXFAM INTERNACIONAL.

4.FIN DE AÑO EN HONG KONG: OPORTUNIDAD PERDIDA

Cuatro años después del lanzamiento de la Ronda Doha, las negociaciones sobre el comercio mundial estaban en la cuerda floja, y con ellas la credibilidad de una “ronda del desarrollo” que le estaba dando la espalda a cientos de millones de personas en los países más pobres. Para poder hacer un mínimo honor a su nombre, la OMC tenía que lograr avances en tres direcciones:

- Reformar las políticas agrarias del Norte para acabar con el *dumping*.
- Proporcionar a los países en desarrollo suficiente “espacio político” para proteger a sus campesinos vulnerables y promover nuevas industrias de manufacturas y servicios.
- Aumentar el acceso de los campesinos y de las industrias de los países en desarrollo a los mercados de los países ricos.

Aunque era obvio que esto no se iba a conseguir en una sola reunión, la conferencia ministerial tenía que lograr avances significativos en esta dirección, pero lamentablemente no fue así, y Hong Kong se convirtió en

una nueva oportunidad perdida para lograr un comercio internacional más justo. La culpa de la parálisis recayó principalmente en las políticas agrarias de los países ricos, que presentaron unos meses antes de la Conferencia unas propuestas sobre agricultura que tenían más de apariencia que de contenido real, ofreciendo poco o ningún recorte efectivo en subsidios y aranceles, e insistiendo en numerosas vías de escape para permitir que los gobiernos sigan subvencionando fuertemente su agricultura y vendiendo los excedentes en los mercados mundiales por debajo del coste de producción. A pesar de ello, la UE demandaba una compensación en forma de una mejora sustancial del acceso de las industrias europeas a los mercados de los países en desarrollo. En las otras dos áreas principales de negociación—aranceles industriales y servicios— los avances anteriores a la Cumbre fueron mínimos, o incluso negativos.

Llegados a Hong Kong, la conferencia se desarrolló con la misma dinámica caótica que en ocasiones anteriores, incluyendo los habituales cúmulos de rumores de cambios de posición, marcha atrás, acuerdos, abandonos y divisiones entre grupos, algunos de ellos difundidos indudablemente a propósito. A pesar de algunos avances en transparencia y organización, la tensión, la falta de sueño y el desequilibrio en la capacidad negociadora—Estados Unidos contaba con un equipo de 356 delegados, frente a los 3 de países como Burundi— tuvieron como siempre un importante impacto en las negociaciones, haciendo extremadamente difícil desentrañar qué enmiendas eran significativas y cuáles eran mera fachada.

Un aspecto interesante a pesar de las dificultades —o tal vez precisamente por ellas— ha sido la consolidación de las agrupaciones de países en desarrollo generadas en la Conferencia Ministerial de Doha en 2001. Coaliciones amplias como el G20 —liderado por Brasil en India—, el G33 —liderado por Indonesia y Filipinas—, el grupo africano o el de PMA han logrado una importante influencia en las negociaciones. Brasil e India en particular se han convertido en líderes de coaliciones amplias de países en desarrollo y en consecuencia se han asegurado un puesto en el círculo central de la negociación, junto con la UE y EE UU. Éstos, por su parte, se esforzaron por romper estas alianzas, en particular por separar a unos 15 “países en desarrollo avanzados” —como Brasil, India, Indonesia o Argentina— del resto, para conseguir de ellos concesiones importantes. Estos intentos incluyeron zanahorias —ayuda para el

comercio, ampliar las exenciones a los PMA a las economías pequeñas—y amenazas veladas o explícitas de represalias políticas.

La declaración final incluye algunos pequeños avances en agricultura, como fijar el año 2013 como fecha límite para poner fin a los subsidios a la exportación y proporcionar a los países en desarrollo una flexibilidad adicional para proteger a sus pequeños productores. Ha habido también algunos avances para evitar el uso abusivo de la ayuda alimentaria como una forma de *dumping* encubierto, pero en productos clave como el algodón los pasos acordados se quedan cortos incluso con respecto a los requeridos por el panel sobre el algodón que se pronunció en contra de EE UU⁴.

Los países en desarrollo rechazaron con éxito algunos de los intentos de forzarles a abrir sus mercados a los sectores industrial y de servicios del Norte. Sin embargo, incluso el texto suavizado sobre acceso a mercados no agrarios y servicios va en contra del desarrollo. Por su parte, la oferta a los países más pobres de acceso a mercados, libre de aranceles y cuotas, contiene suficientes vías de escape como para robarle casi todo su valor. Se llegó a un acuerdo sobre "Ayuda para el Comercio" que consiste en gran medida en dinero reciclado, y no hubo ningún avance sobre otros temas relacionados con el desarrollo. En cualquier caso, la mayor parte de las decisiones difíciles se aplazaron para unas negociaciones que todavía siguen su curso en Ginebra.

5. EPÍLOGO

Como suele ocurrir, después de un intenso año de cumbres y negociaciones se produce un inevitable bajón en la atención mediática y política, que no debe llevar sin embargo a transmitir la sensación de que ya todo está acabado. De hecho, todo parece apuntar a que el próximo año 2007 ofrecerá nuevas oportunidades para la acción en el marco de la presidencia alemana del G8, y las organizaciones sociales no dejarán pasar la oportunidad de recordar que nos acercamos a la mitad del plazo comprometido sin que los objetivos estén más cercanos a cumplirse.

Corresponde hacer por tanto un balance equilibrado. Asumir que se han obtenido avances, y que dichos avances se traducen en oportunidades vitales para cientos de miles de personas. Cada una de estas vidas por sí sola merece el esfuerzo y representa la prueba de que los esfuerzos de

movilización, presión y denuncia sirven para ir dando pasos. Pero desde luego no podemos olvidar que aún queda mucho camino por recorrer, que el tiempo corre en nuestra contra y que todos seguimos siendo cómplices de este “terrorismo silencioso” que es la pobreza evitable.

NOTAS

1. Ver el capítulo 3 sobre la movilización social en este periodo.
2. *Heavily Indebted Poor Countries*, iniciativa para el alivio de la deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados.
3. Resolución 58/291 del 6 de mayo de 2004.
4. Una queja presentada por Brasil ante la OMC generó un fallo en contra del uso de los subsidios por parte de Estados Unidos, lo que ha obligado a este país a dar pasos para reformar su sistema.