

# No les falles, Zapatero

## ¿Hasta dónde llega el compromiso del Gobierno con los países pobres?

Con el lanzamiento del Fondo Mundial contra el Hambre y la Pobreza el Gobierno español se ha comprometido a poner los intereses de los países pobres entre las prioridades de su política exterior. Es un importante paso adelante y una buena noticia para los 1.200 millones de personas que hoy viven en la miseria. Ahora este compromiso debe traducirse en medidas políticas y económicas concretas para los próximos meses, empezando por un incremento sustancial de los fondos de ayuda al desarrollo y la defensa de reglas comerciales más justas en las negociaciones de la OMC. Un fracaso del Gobierno en estos ámbitos dañaría seriamente su credibilidad y traicionaría las expectativas creadas entre los votantes españoles y la comunidad internacional.

## Resumen

El 20 de septiembre de 2004 los presidentes de España, Brasil, Francia y Chile, junto con el Secretario General de Naciones Unidas, presentarán en Nueva York la idea de un Fondo Mundial contra el Hambre y la Pobreza basado en mecanismos innovadores de financiación. Esta iniciativa es parte del esfuerzo internacional por alcanzar los Objetivos del Desarrollo de Milenio (ODM), que pretenden, entre otras cosas, lograr antes de 2015 el acceso universal a la educación primaria y reducir a la mitad los niveles mundiales de hambre y pobreza extrema.

La 'Alianza contra el Hambre' supone una contribución de indudable importancia al esfuerzo por reorientar las prioridades de la agenda global, reduciendo la tensión provocada por la política exterior de EEUU. Abre además la oportunidad a encontrar nuevas vías para la financiación del desarrollo, un ámbito en el que la comunidad internacional ha fracasado de forma lamentable en los últimos años. Según las estimaciones del Banco Mundial, cumplir los ODM costaría un mínimo de 100.000 millones de dólares anuales, aproximadamente el doble de la cantidad que destina actualmente el conjunto de los países de la OCDE a sus programas de cooperación y condonación de deuda externa.

Tras la retirada de las tropas de Iraq y el acercamiento a Francia y Alemania, el Gobierno de España quiere aprovechar esta oportunidad para consolidar el giro de su política exterior, haciendo honor a las promesas que realizó el presidente Zapatero durante la reciente campaña electoral. Pero sería un error pensar que este compromiso se puede limitar a la búsqueda de nuevos mecanismos de financiación. Al promover esta iniciativa, los miembros de la alianza han hecho un compromiso público por poner la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza entre las prioridades de su política exterior.

Por importantes que sean, los mecanismos 'innovadores' propuestos en el Fondo contra el Hambre nunca podrán ser una alternativa a las fuentes principales de financiación del desarrollo, por las que se va a medir el verdadero esfuerzo de los países donantes: un incremento sostenido y ambicioso de los flujos de ayuda, medidas eficaces para reducir la carga de la deuda externa y reglas comerciales justas que permitan a los países pobres aprovechar las ventajas que les ofrece el comercio. De estos tres ámbitos, el Gobierno español sólo ha hecho compromisos concretos para la presente legislatura en el primer caso:

- El nuevo Gobierno se ha comprometido a doblar el volumen de la ayuda oficial al desarrollo a lo largo de los próximos cuatro años, lo que supone pasar del 0,23 por ciento actual al 0,5 por ciento en 2008. La reunión del día 20 es una buena oportunidad para hacer anuncios concretos sobre el cumplimiento de este compromiso, en particular en lo que se refiere a los próximos Presupuestos Generales del Estado (PGE). Un fracaso a la hora de incrementar la cantidad y la calidad de la ayuda desde el primer año dañaría la credibilidad del Gobierno en este ámbito y diluiría considerablemente el valor de la declaración de Nueva York.

- España podría hacer mucho más para garantizar un alivio real de la carga de la deuda externa de los países pobres, promoviendo programas bilaterales más ambiciosos y apoyando ante las instituciones financieras internacionales una revisión en profundidad de los actuales mecanismos de condonación, cuya eficacia está muy lejos de las expectativas que levantaron.
- El tercer ámbito en donde el nuevo Gobierno debe hacer propuestas concretas es el del comercio internacional. Ningún esfuerzo serio por enfrentar el hambre y la pobreza extrema puede ignorar la importancia de lograr un comercio con justicia, en particular en el ámbito de la agricultura. La ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio y el proceso de reformas de la Política Agraria Común (en particular la del sector del azúcar) ofrecen a España una oportunidad inmejorable para demostrar hasta dónde llega su compromiso.

Nada de lo anterior resta importancia al esfuerzo por encontrar nuevas vías para la financiación del desarrollo. Si logra el suficiente respaldo, el Fondo Global contra el Hambre y la Pobreza puede canalizar importantes recursos adicionales a través de “mecanismos innovadores de financiación”. La propuesta, realizada por un Grupo Técnico de expertos en el que ha participado España, toca problemas endémicos del desarrollo internacional como la regulación de los paraísos fiscales o la imposición a los capitales especulativos.

Aunque contempla ideas polémicas (como la recaudación de fondos a través de un impuesto sobre armas pesadas), la contribución fundamental del Fondo está en el respaldo político que dará a algunas iniciativas ya conocidas, en particular la del impuesto sobre transacciones financieras internacionales. Este impuesto no sólo aportaría considerables recursos económicos, sino que ayudaría a estabilizar los mercados financieros, paliando los efectos de crisis como la que padeció el este asiático a mediados de los noventa.

El Grupo Técnico también recoge otras ideas interesantes, como el Programa de Ayuda Financiera Internacional propuesto por el Gobierno británico hace dos años, que permitiría adelantar los compromisos futuros de ayuda al desarrollo a través de la emisión de bonos en el mercado de capitales, avalados por los propios países donantes.

Pese a que aún quedan importantes flecos por aclarar, algunas de estas propuestas son factibles y tienen un enorme potencial. Sin embargo, todas se van a enfrentar al mismo problema: la falta de liderazgo y voluntad política para llevarlas a cabo. Hay poco en esta iniciativa que pueda salir adelante sin el compromiso de las principales economías mundiales, agrupadas en el G-8. Ése es un punto esencial que los proponentes del Fondo tendrán que resolver cuanto antes.

Si quiere ser creíble, el compromiso que España establece en Nueva York debe traducirse en medidas políticas y presupuestarias concretas para los próximos meses. Intermón Oxfam propone en este documento algunas de ellas, entre las cuales destacan:

- **Ayuda al desarrollo:** Los Presupuestos Generales del Estado para 2005 deben incluir un aumento de las partidas de AOD hasta el 0,30 por ciento del PIB. Eso supone pasar de los 1.737 millones de euros de 2003 a una cantidad cercana a los 2.500 millones de euros. Los aumentos presupuestarios más significativos deberían ir destinados a los instrumentos de cooperación no reembolsable, ya sea a través de mecanismos bilaterales (como la ayuda humanitaria, los programas de la Agencia Española de Cooperación Internacional y las subvenciones a ONG) o a través de contribuciones a organismos multilaterales no financieros y programas globales de lucha contra la pobreza. El presupuesto destinado a los créditos FAD debe quedar congelado hasta que se realice una profunda revisión de este instrumento.

- **Deuda externa:** España tiene la obligación de incrementar sus programas de condonación bilateral para, al menos, los Países Menos Adelantados. Debe promoverse en el Parlamento una ley sobre el tratamiento de la deuda externa que garantice recursos suficientes y adecuadamente coordinados con otros programas de la AOD.

En el ámbito internacional, España podría promover un tratamiento de la deuda externa regido por el cumplimiento de los ODM y los derechos humanos. Durante la próxima Asamblea Anual del Banco Mundial y el FMI el Gobierno español debe apoyar la cancelación incondicional de la deuda multilateral de los Países Menos Adelantados, así como la búsqueda de soluciones para el problema que enfrentan los países altamente endeudados que no están cubiertos por la iniciativa HIPC, como Ecuador, Perú o Argentina.

- **Comercio internacional:** Tanto en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC como en el proceso de reformas de la PAC, España debe liderar la defensa de una agricultura social y sostenible y el abandono de las exportaciones subvencionadas. La primera oportunidad para poner en práctica esta política es la reforma del azúcar, donde España puede defender la eliminación de las exportaciones y un reparto de la cuota de producción vinculado al sostenimiento de las explotaciones familiares en toda Europa.

Tal como reconocía el Ministro de Asuntos Exteriores en una reciente comparecencia en el Congreso, el mundo desarrollado tienen la obligación de abrir más sus mercados a los productos de los países pobres. El primer paso debe venir por la ampliación de la propuesta Todo Menos Armas al conjunto de países de ingreso bajo. Asimismo, los países ricos tienen que comprometerse en la OMC a no aplicar a los países en desarrollo aranceles medios más altos que los aplicados a otros países industrializados.

## Introducción

*"Quiero ser el presidente del Gobierno que saque a España del trío de las Azores y la integre en el quinteto de la Alianza contra el hambre. (...) El hambre es la más mortífera arma de destrucción masiva y acabar con ella no es una utopía".*

**José Luis Rodríguez Zapatero (febrero de 2004).**

El presidente Zapatero tiene razón. El hambre y la pobreza extrema que padecen 1.200 millones de personas en todo el planeta suponen la amenaza más grave para la estabilidad mundial. La miseria y la desigualdad crecientes están en la raíz de la desesperación y la frustración que alimentan algunos de los principales problemas contemporáneos, como los conflictos, las migraciones forzadas y el terrorismo internacional. La lucha contra esta plaga no es sólo una obligación ética, sino un bien entendido interés propio.

La comunidad internacional se ha marcado el reto de minimizar el impacto de la pobreza extrema antes de 2015. Esta iniciativa, conocida como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>1</sup>, pretende, entre otras cosas, lograr el acceso universal a la educación primaria y reducir a la mitad el número de personas que pasan hambre en el mundo.

Hace unos meses, los presidentes de Brasil, Francia y Chile, junto con el Secretario General de Naciones Unidas, reforzaron su compromiso con los ODM lanzando la idea de un Fondo Mundial contra el Hambre y la Pobreza basado en mecanismos alternativos de financiación, cuyos detalles serán presentados en Nueva York el 20 de septiembre de 2004 ante la Asamblea General de la ONU. Tras ganar las elecciones, el presidente Zapatero hizo público su firme respaldo a esta propuesta. Todos ellos han insistido en la necesidad de reducir la tensión global provocada por la política exterior de EEUU y reorientar los esfuerzos de la comunidad internacional hacia otros objetivos.

El principal mérito de la 'Alianza contra el Hambre' es tratar de introducir el problema de la pobreza extrema entre las prioridades de la agenda internacional. El momento no puede ser más oportuno. Los últimos cuatro años no han traído más que decepciones para las dos terceras partes de la humanidad que hoy viven en la miseria. Posiblemente, la incapacidad de garantizar una financiación adecuada del desarrollo sea la peor de ellas. Al estancamiento de los flujos de ayuda se ha unido la frustración creada por el fracaso de la iniciativa HIPC de condonación de deuda externa<sup>2</sup>. Por si fuera poco, los países ricos han convertido en una pantomima las negociaciones

comerciales de la *Ronda del Desarrollo de Doha*<sup>3</sup>, amenazando gravemente el conjunto del sistema multilateral de comercio.

Cualquier esfuerzo que haga el Gobierno español en este ámbito es bienvenido. Pero, por importantes que sean, los mecanismos 'alternativos' de financiación del desarrollo no se pueden convertir en un sustituto de otras medidas cuya eficacia depende únicamente de la voluntad política para llevarlas a cabo. La lucha contra la pobreza global pasa por mejorar las oportunidades de los países en desarrollo dentro y fuera de sus fronteras, reduciendo la carga de la deuda, incrementando los flujos de ayuda y garantizando un sistema de reglas que les permita aprovechar las ventajas que ofrece el comercio.

El compromiso personal del presidente Zapatero en la lucha contra el hambre puede marcar el giro en la política exterior que exigieron los votantes españoles hace unos meses. Como ellos, millones de personas en los países en desarrollo mirarán hacia Nueva York el próximo 20 de septiembre exigiendo el liderazgo político necesario para acabar con la pobreza. No se van a conformar con una foto. La verdadera credibilidad del Gobierno se medirá por la aprobación de medidas políticas y presupuestarias concretas a lo largo de los próximos meses. No les falles, Zapatero.

Este documento está dividido en tres secciones. La primera aborda las medidas que podría tomar España para fortalecer sus políticas de con respecto a los principales mecanismos de financiación del desarrollo (ayuda, condonación de deuda y comercio internacional). La segunda sección analiza la propuesta del Fondo Mundial contra el Hambre y la Pobreza. Finalmente, la tercera sección aporta algunas conclusiones.

# 1 Los presidentes se retratan

Al promover esta iniciativa, los miembros del 'Quinteto' han hecho un compromiso público por poner la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza entre las prioridades de su política exterior. El compromiso obliga de manera especial a los presidentes Chirac y Zapatero. Dicho de forma suave, los países ricos no han hecho suficiente por promover políticas de desarrollo eficaces. Los mayores problemas han venido a la hora de garantizar a los países pobres recursos financieros suficientes para luchar contra el hambre y la pobreza.

Según las estimaciones del Banco Mundial, la consecución de los Objetivos del Milenio costaría un mínimo de 100.000 millones de dólares anuales, aproximadamente el doble de la cantidad que destina el conjunto de los países de la OCDE a sus programas de cooperación y condonación de deuda externa. No hay nada que permita pensar que los países ricos vayan a incrementar sus ayudas de una forma tan extraordinaria. De los ocho Objetivos del Milenio, el correspondiente a los compromisos financieros es el que aún carece de propuestas y calendario específico por parte de los países donantes.

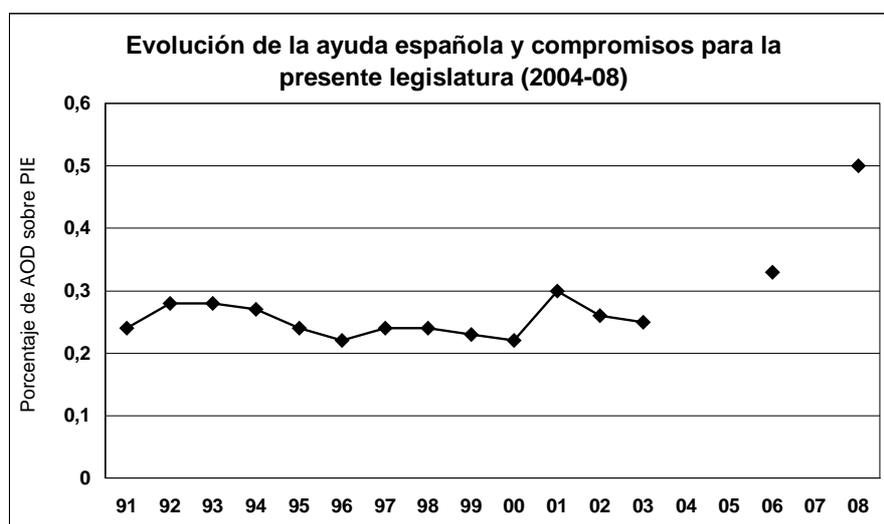
Eso explica, en cierto modo, el interés por encontrar nuevos mecanismos de financiación, como los que recoge la iniciativa del Fondo contra el Hambre. Sin embargo, estos mecanismos 'innovadores' nunca podrán ser una alternativa a las fuentes principales de financiación del desarrollo: un incremento sostenido y ambicioso de los flujos de ayuda, medidas eficaces para reducir la carga de la deuda externa y reglas comerciales justas que permitan a los países pobres aprovechar las ventajas que les ofrece el comercio. De estos tres ámbitos, el Gobierno español sólo ha hecho compromisos concretos para la presente legislatura en el primer caso.

## Doblar la ayuda en cuatro años

El nuevo Gobierno se ha comprometido a doblar el volumen de la ayuda oficial al desarrollo a lo largo de los próximos cuatro años, lo que supone pasar del 0,23 por ciento actual al 0,5 por ciento en 2008. La reunión del día 20 es una buena oportunidad para hacer anuncios concretos sobre el cumplimiento de este compromiso, en particular en lo que se refiere a los próximos Presupuestos Generales del Estado (PGE). Para ser creíble, el compromiso del Partido Socialista debe verse reflejado en esfuerzos presupuestarios significativos desde el primer año.

Tal como ha declarado el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación<sup>4</sup>, el incremento de la ayuda española puede ser canalizado a través de programas directamente vinculados al cumplimiento de los ODM, como la Iniciativa por Vía Rápida en Educación. Lo que resulta imprescindible es no caer en la tentación de tratar de retrasar el impacto en el déficit público recurriendo a instrumentos como los créditos concesionales (llamados créditos FAD). La calidad de la cooperación española se ha visto mermada durante años por el uso indiscriminado de estos préstamos, cuyo objetivo principal es promover la exportación de bienes y servicios españoles, y a cuya revisión ya se ha comprometido la Administración.

Estamos ante una oportunidad histórica de vencer los complejos que han lastrado la ayuda oficial española a lo largo de las dos últimas décadas. Junto con EEUU, España sigue a la cola de la OCDE en cuanto a su compromiso con los Países Menos Adelantados, y tan sólo 1 de cada 10 euros de la cooperación bilateral española está destinado a programas de salud y educación básicas<sup>5</sup>. Si quiere tener un verdadero impacto en la erradicación de la pobreza, el incremento de los recursos debe venir impulsado por la financiación de programas no reembolsables, orientados a la satisfacción de necesidades sociales básicas en los países más pobres.



Mejorar la cantidad y la calidad de la ayuda oficial española no es complicado, teniendo en cuenta las dificultades que estos programas han atravesado durante los últimos años. Pero no vale cualquier cosa.

El Gobierno ha hecho compromisos explícitos para el corto plazo, que deben ser reflejados en iniciativas políticas y financieras concretas:

- Los Presupuestos Generales del Estado para 2005 deben incluir un aumento de las partidas de AOD hasta el 0,30 por ciento del PIB. Eso supone pasar de los 1.737 millones de euros de 2003<sup>6</sup> a una cantidad cercana a los 2.500 millones de euros. Un incumplimiento de este compromiso dañaría la credibilidad del Gobierno en este ámbito y diluiría considerablemente el valor de la declaración de Nueva York.
- Los aumentos presupuestarios más significativos deben ir destinados a los instrumentos de cooperación no reembolsable, ya sea a través de mecanismos bilaterales (como la ayuda humanitaria, los programas de la Agencia Española de Cooperación Internacional y las subvenciones a ONG) o a través de donaciones a organismos multilaterales no financieros y programas globales de lucha contra la pobreza. El presupuesto destinado a los créditos FAD debe quedar congelado hasta que se realice una profunda revisión de este instrumento.

## Deuda eterna

Otro de los grandes problemas que enfrenta la comunidad internacional es el fracaso a la hora de resolver la carga de la deuda externa de los países pobres. Muchos países en desarrollo deben destinar al pago de la deuda recursos que, invertidos adecuadamente, podrían tener un impacto significativo en la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, las condiciones impuestas para la concesión de nuevos créditos reducen la escasa protección social de las poblaciones más pobres y limitan la capacidad de los gobiernos para impulsar programas de salud y educación.

Aunque la iniciativa HIPC ha supuesto un avance importante respecto de esfuerzos anteriores, los resultados tras ocho años de aplicación están lejos de ser suficientes. Muchos de los países que deberían haber alcanzado niveles sostenibles de endeudamiento soportan aún cargas financieras que impiden aplicar con éxito cualquier política de desarrollo. Zambia, Malí, Níger y Gambia, por ejemplo, destinan al pago de la deuda más recursos que a sus programas de educación. En Etiopía –donde uno de cada dos niños menores de 5 años pasa hambre– el Gobierno no espera alcanzar un alivio sustancial de la deuda hasta 2020<sup>7</sup>.

Mientras tanto, el FMI y el Banco Mundial se niegan rotundamente a evaluar el verdadero impacto de sus políticas sobre las poblaciones más pobres, lo que a menudo lleva a la aplicación de recetas

macroeconómicas preestablecidas cuya eficacia viene siendo cuestionada desde hace años. Las estrategias de lucha contra la pobreza vinculadas al alivio de la deuda (PRSP) están siendo elaboradas de espaldas a la opinión de los parlamentos nacionales y la sociedad civil, impidiendo en muchos casos el cumplimiento de los ODM. En Ghana, por ejemplo, el FMI forzó la eliminación de unas medidas de protección del sector avícola que habían sido acordadas por el Parlamento nacional. La desprotección unilateral ha dejado al país a merced de las exportaciones subvencionadas de la UE, que amenazan los medios de vida de miles de familias ghanesas que trabajan en este sector<sup>8</sup>.

El Gobierno español debe hacer más para garantizar un alivio real de la carga de la deuda, promoviendo programas bilaterales más ambiciosos y apoyando ante las instituciones financieras internacionales una revisión en profundidad de los actuales mecanismos de condonación.

En materia de deuda, España puede contribuir a la lucha contra el hambre y la pobreza a través de las siguientes medidas:

- El tratamiento de la deuda externa debe regirse por el cumplimiento de los ODM y los derechos humanos. En consecuencia, las ratios de sostenibilidad deberían ser calculadas en función de la capacidad de cada país para alcanzar los objetivos sociales contemplados en los ODM, y no en función de otros factores como la ratio sobre exportaciones.
- España tiene la obligación de incrementar sus programas de condonación bilateral para, al menos, los Países Menos Adelantados. Ha de promoverse en el Parlamento una ley sobre el tratamiento de la deuda externa que garantice recursos suficientes y adecuadamente coordinados con otros programas de la AOD.
- Durante la próxima Asamblea Anual del Banco Mundial y el FMI (octubre de 2004) el Gobierno español debe apoyar la cancelación incondicional de la deuda multilateral de los Países Menos Adelantados.
- Es urgente dar una respuesta al problema que enfrentan los países altamente endeudados que no están cubiertos por la iniciativa HIPC, como Ecuador, Perú o Argentina. Sus poblaciones padecen severas restricciones del gasto público como consecuencia de la carga de la deuda, lo que amenaza gravemente el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en muchos de estos países.

- Debe promoverse la creación de un sistema internacional de arbitraje justo y transparente, que sustituya al Club de París como foro de renegociación de la deuda.

## Exactamente, ¿dónde quedó el *desarrollo* en la Ronda de Doha?

El reto de reducir el hambre y la pobreza extrema podría ser alcanzado si los países en desarrollo tuvieran la oportunidad de generar recursos propios a través de la producción de alimentos y de una mayor integración en los mercados internacionales. El comercio tiene un enorme potencial como motor de crecimiento económico y desarrollo, pero ese potencial queda fuera del alcance de la mayoría. Las reglas que rigen el sistema multilateral de comercio protegen de manera desproporcionada los intereses de un puñado de países ricos y de compañías transnacionales, que concentran la mayor parte de los beneficios dejando fuera a la mayoría de países en desarrollo.

Estas desigualdades llevaron a los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a poner los intereses de los países pobres en el centro de las negociaciones comerciales, lanzando en 2001 la conocida como Ronda del Desarrollo de Doha. Cuatro años después, la Ronda del Desarrollo ha demostrado ser poco más que un colosal esfuerzo de relaciones públicas. Con la única excepción de un perfectible acuerdo sobre propiedad intelectual y acceso a medicamentos, las negociaciones han supuesto una decepción permanente para las expectativas de los países pobres de lograr igualdad de oportunidades y un mayor acceso a los mercados de los países industrializados. Algunas cuestiones, como la crisis sin precedentes que padecen materias primas como el café, simplemente han sido eliminadas de la agenda.

En ningún ámbito la frustración ha sido mayor que en el de la agricultura. Pese a la retórica de los ricos a favor del libre comercio, el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC ampara los intereses de grandes agricultores y compañías exportadoras de los países desarrollados, que se benefician de multimillonarios subsidios anuales y de un complejo sistema de barreras a la importación. Aunque los cálculos varían, la cifra de los subsidios agrarios supera los 200.000 millones de euros anuales<sup>9</sup>, cuatro veces el total de la ayuda al desarrollo mundial. Gracias a estos fondos, y aprovechando la liberalización forzada de los países en desarrollo, grandes compañías agroalimentarias inundan los mercados internacionales con exportaciones baratas (una práctica conocida como *dumping*) que suponen una competencia desleal y acaban con los ingresos de los campesinos pobres.

El *dumping* y el proteccionismo injustificado de los ricos amenazan los medios de vida de 900 millones de personas que dependen de la agricultura para su supervivencia<sup>10</sup>. En África subsahariana, donde 198 millones de seres humanos pasan hambre, un 70 por ciento del

empleo depende del sector agrario. La crisis ha alcanzado niveles catastróficos en muchos países pobres, como Etiopía u Honduras, a los que se impide establecer aranceles que protejan a sus productores de la competencia desleal. La falta de alternativas obliga a muchos campesinos a abandonar sus regiones de origen para buscar un futuro mejor en otro lugar.

Como el resto de los países desarrollados, España se enfrenta a un dilema muy simple: o promueve en el seno de la UE un cambio radical del modelo de protección a la agricultura, orientándolo a una verdadera defensa social y ambiental del medio rural, o las ayudas tienen los días contados. Los consumidores y contribuyentes europeos cuestionan cada vez más la financiación de políticas injustas e ineficaces que suponen un importante coste de oportunidad para otros sectores productivos. Las presiones también son externas. Como prueba el fracaso de la Conferencia de Cancún y la victoria legal de Brasil en los casos del algodón y del azúcar, los países en desarrollo harán uso de todos los mecanismos a su alcance para garantizar mercados agrarios más justos. Encastillarse en la defensa del actual modelo puede arriesgar gravemente el futuro de las negociaciones.

#### **Cuadro 1. Azúcar amargo<sup>11</sup>**

El caso del régimen europeo del azúcar muestra la cara oculta del discurso de la UE a favor de los países pobres. Los 8.000 millones de euros anuales que pagan los contribuyentes y consumidores europeos mantienen un sistema en el que se produce mucho más azúcar del que se consume. Estos excedentes se vuelcan en los mercados internacionales con la ayuda de subsidios a la exportación, lo que constituye una competencia desleal para el azúcar de caña procedente de los países pobres. Las pérdidas para el mundo en desarrollo son muy elevadas. Según los cálculos de Oxfam, en 2002 la caída de los precios y el robo de mercados asociados al régimen europeo del azúcar costaron 494 millones de dólares a Brasil, 151 millones a Tailandia, y unos 60 millones, respectivamente, a Suráfrica y a India. Pero, en términos relativos, son los países más pobres quienes se llevan la peor parte. Aunque la UE tiene acuerdos de importación preferente para el azúcar de muchos de estos países, las restricciones que impone limitan al mínimo sus beneficios. En Malawi, por ejemplo, las pérdidas por exportaciones no realizadas en 2003 superan el presupuesto nacional de asistencia primaria de salud.

Los ganadores de este sistema no son los pequeños productores y las explotaciones familiares europeas. De hecho, los grandes terratenientes de Francia, Alemania y el Reino Unido se llevan la mayor parte de las ayudas al acaparar los mayores volúmenes de producción. Pero las verdaderas reinas del azúcar en la UE son las compañías transformadoras y exportadoras, que se benefician de un anacrónico régimen de monopolio en cada uno de los estados miembros y reciben cada año cantidades astronómicas para vender el azúcar europeo en el exterior. Sólo en 2003,

los subsidios a la exportación que recibieron las seis grandes refinadoras de azúcar ascendieron a 819 millones de euros.

Las presiones para poner fin a esta situación son enormes. La Comisión Europea ha presentado una propuesta de reforma del sector que debe ser discutida y aprobada por los Estados miembros a lo largo del próximo año. Al mismo tiempo, la OMC ha dado la razón a un grupo de países que, liderados por Brasil, ha llevado el régimen europeo del azúcar ante los tribunales comerciales de esta institución. Sin embargo, las perspectivas para los países pobres y para la agricultura familiar europea no son muy buenas. Los cambios que la Comisión Europea pretende introducir en este sector no pondrán fin al problema de las exportaciones subvencionadas y marginarán aún más a los pequeños productores europeos, que se concentran en países como España, Bélgica e Irlanda.

Las organizaciones de la sociedad civil han puesto en marcha campañas para revertir este proceso, que amenaza con sepultar de manera definitiva el futuro de la agricultura familiar europea y las oportunidades de miles de pequeños productores de azúcar en los países en desarrollo.

Ningún esfuerzo serio por enfrentar el hambre y la pobreza extrema puede ignorar la importancia de lograr un comercio con justicia, en particular en el ámbito de la agricultura. La ronda de negociaciones de la OMC y el proceso de reformas de la Política Agraria Común (PAC) ofrecen a España una oportunidad inmejorable para demostrar hasta dónde llega su compromiso:

- En el proceso de reformas de la PAC, España debe liderar la defensa de una agricultura social y sostenible y el abandono de las exportaciones subvencionadas. La reforma ha de impulsar y fortalecer mecanismos que garanticen un reparto más justo de las ayudas y el cumplimiento estricto de condiciones sociales y ambientales en la producción.

La primera oportunidad para poner en práctica esta política es la reforma del azúcar, donde España puede defender la eliminación de las exportaciones y un reparto de la cuota de producción vinculado al sostenimiento de las explotaciones familiares en toda Europa.

- La UE y el resto de países desarrollados deben poner fin a la competencia desleal que suponen las exportaciones subvencionadas. Para ello es urgente confirmar ante la OMC un calendario para eliminar todas las formas de subsidios a la exportación, dentro de un período máximo de cinco años. Asimismo, los países negociadores han de acordar penalizaciones sobre los subsidios nacionales que tienen un efecto sobre la producción y el comercio internacional.

- Las reglas comerciales tienen la obligación de garantizar el derecho de los países pobres a protegerse adecuadamente contra la competencia desleal de las exportaciones subvencionadas. Este derecho debe contemplar la introducción de barreras arancelarias, así como la excepcionalidad de una serie de productos esenciales para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural de los países pobres.
- En lo que respecta a la crisis del café, España debe contribuir al reequilibrio del mercado impulsando entre los gobiernos de los países productores y consumidores esquemas de gestión de la oferta y la compra de café de mejor calidad.
- Tal como reconocía el Ministro de Asuntos Exteriores en una reciente comparecencia en el Congreso<sup>12</sup>, el mundo desarrollado tienen la obligación de abrir más sus mercados a los productos de los países pobres. El primer paso debe venir por la ampliación de la propuesta Todo Menos Armas<sup>13</sup> al conjunto de países de ingreso bajo. Asimismo, los países ricos deben comprometerse en la OMC a no aplicar a los países en desarrollo aranceles medios más altos que los aplicados a otros países industrializados.

## 2 Un Fondo Mundial contra el Hambre y la Pobreza

Es evidente que el tema de la pobreza no está de moda. Para las organizaciones sociales y los organismos internacionales resulta extraordinariamente complicado llamar la atención pública y política sobre el drama que viven muchas regiones del planeta, aunque éste resulte tan evidente como las matanzas y la violación de los derechos humanos que se están cometiendo en Sudán. Por esta razón, una iniciativa como la Alianza contra el Hambre tiene una indudable importancia política. Sus miembros lanzan a la opinión pública internacional el mensaje de que es posible trastocar las prioridades de la política mundial y poner la justicia social en el centro del interés global.

El riesgo, naturalmente, es traicionar las expectativas creadas. En una década plagada de cumbres, propuestas, fondos e iniciativas contra la pobreza, resulta difícil encontrar una sola de ellas a la que los países desarrollados, en particular los europeos, no hayan corrido a apuntarse con entusiasmo. Desgraciadamente, la retórica desarrollista de la UE –como la de otros países ricos– se parece a uno de esos

edificios antiguos cuya fachada se apuntala durante la reforma. Son aparentes, pero detrás no hay mucho.

El muro con el que han topado todos los esfuerzos internacionales para acabar con la pobreza desplegados en los últimos años es siempre el mismo: la falta de liderazgo y voluntad política para llevarlos a cabo. ¿Seguirá la misma suerte el Fondo Mundial contra el Hambre y la Pobreza que será presentado en Nueva York dentro de pocos días? Para que esto no ocurra los países ricos tendrán que estar dispuestos a emplear recursos económicos, además de imaginación.

## ¿En qué consiste la propuesta?

El objetivo del Fondo es canalizar recursos adicionales para el desarrollo a través de “mecanismos innovadores de financiación”. La propuesta es ambiciosa, desde luego. Toca problemas endémicos del desarrollo internacional como la regulación de los paraísos fiscales o la imposición de los capitales especulativos. Sin embargo, la mayor parte de ellos no tienen nada de nuevo. Son ideas que han venido circulando desde hace tiempo, a las que todos los expertos conceden un gran potencial... y que no han llegado a ninguna parte por falta de voluntad política.

El punto de partida es en sí una paradoja: como los países donantes no están dispuestos a cumplir los compromisos que han asumido en materia de ayuda al desarrollo, condonación de deuda y comercio internacional, debemos encontrar mecanismos innovadores para fomentar la solidaridad de esos mismos países donantes. Es como marcharse de un restaurante de lujo sin pagar y dejar una propina de 50 céntimos.

Las propuestas incluidas en el Fondo Mundial conforman un grupo heterogéneo dividido en tres grupos:

- Mecanismos vinculantes:
  - Un **impuesto sobre transacciones financieras**: muy similar a la famosa Tasa Tobin, pero con niveles impositivos más bajos, lo que reduce el carácter distorsionante del impuesto. Según sus autores, el objetivo no es corregir las ineficiencias del mercado de capitales, sino únicamente obtener recursos a través de él.
  - Un **impuesto al comercio de armas pesadas**: aplicable a todos aquellos intercambios de armamento incluido en Registro de Armas de Naciones Unidas. No se contemplan por ahora otro tipo de armas, pero podrían ser incluidas en el futuro.

- **Emisiones extraordinarias de Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI:** estos recursos financieros no serían asignados de acuerdo a la cuota de los diferentes países miembros, como hasta ahora, sino que estarían destinados a compensar las reservas de países en situación de pobreza o que atraviesan crisis temporales (como por ejemplo, el hundimiento de los precios de algunas materias primas).
- **Programa de Ayuda Financiera Internacional (*International Finance Facility*):** esta propuesta, elaborada por el Gobierno británico hace dos años, permite adelantar los compromisos futuros de ayuda al desarrollo a través de la emisión de bonos en el mercado de capitales, que estarían avalados por los propios países donantes.
- Instrumentos de coordinación:
  - **Medidas para reducir el impacto de la evasión fiscal y acabar con los paraísos fiscales:** se trata de impulsar mecanismos de coordinación y transparencia internacional para dificultar la huída de capitales de los países pobres y su escondite en paraísos fiscales.
  - **Facilitar el envío de remesas de inmigrantes,** disminuyendo los costes financieros y las dificultades de tramitación, tanto en los países desarrollados como en desarrollo.
- Mecanismos voluntarios:
  - Una **tarjeta de crédito** tipo *affinity*, cuyos beneficios estarían destinados a la financiación de los ODM.
  - Impulsar los fondos de **inversión ética en compañías social y ambientalmente responsables.**

## Ideas buenas, ideas regulares e ideas imposibles

En sus comentarios introductorios, el Grupo Técnico encargado de elaborar estas propuestas (compuesto por expertos de Brasil, Francia y España) insiste en que la lista de ideas no pretende ser exhaustiva, y que están abiertos a otras, entre las que mencionan un impuesto sobre la producción de carbón, por ejemplo. Sin embargo, un recorrido por la lista produce cierta sensación de escepticismo. En conjunto, la propuesta es heterogénea y poco consistente, mezclando en la misma cesta ideas ambiciosas y factibles, declaraciones de intenciones y mecanismos de financiación más propios de ONG.

El mérito principal está sin duda en el espaldarazo político que este fondo dará a varios de los denominados 'mecanismos vinculantes', propuestas factibles que tienen enormes posibilidades como complemento a otras fuentes de financiación del desarrollo internacional. Sin embargo, no hay nada en esta iniciativa que pueda salir adelante sin el compromiso de las principales economías mundiales, agrupadas en el G-8. Ése es un punto esencial que los proponentes del Fondo tendrán que resolver en los próximos meses:

- El **impuesto sobre transacciones financieras** resucita el viejo debate acerca de la Tasa Tobin, que se ha granjeado un considerable apoyo popular y una sólida oposición por parte del G-8. Lo cierto es que un instrumento como éste supondría una importante fuente de recursos económicos. Incluso la aplicación del tipo mínimo que proponen algunos expertos (0,01 por ciento)<sup>14</sup> permitiría obtener recursos anuales por encima de los 23.000 millones de dólares, una cifra similar a la mitad del conjunto de la ayuda al desarrollo mundial. La propuesta del Grupo Técnico se centra precisamente en este aspecto de la iniciativa.

Sin embargo, la principal ventaja de un impuesto sobre transacciones financieras no está en su carácter recaudatorio, sino en su contribución a la estabilización de los mercados internacionales de capitales. El carácter especulativo de muchas inversiones está en el origen de las crisis financieras que han padecido varias regiones del mundo (como el este asiático o América del Sur) en la década de los noventa. Las consecuencias sobre el empleo, la competitividad y el gasto público son conocidas. Sólo en Indonesia, la población que vive por debajo del umbral de la pobreza se incrementó en 20 millones de personas en sólo unos meses<sup>15</sup>. Muchas de estas economías tardarán años en recuperarse del golpe.

Un mecanismo impositivo que castigue la movilidad incontrolada de capitales financieros en tiempos de crisis puede aportar enormes beneficios a la estabilidad económica internacional, en particular a la de países en desarrollo cuyas reservas de divisas son escasas.

- Otra de las propuestas interesantes es la del **Programa de Ayuda Financiera Internacional** (conocido por sus siglas inglesas, IFF), ya que permitiría disponer antes de 2015 de recursos que son necesarios para cumplir los compromisos de reducción de la pobreza previstos en los ODM. Según los cálculos del Gobierno británico<sup>16</sup>, la emisión de bonos respaldados por los compromisos de los donantes permitiría recaudar unos 50.000 millones de

dólares adicionales cada año, lo que, añadido a otros fondos, supondría alcanzar el horizonte financiero de los ODM.

Sin embargo, es necesario aclarar algunos detalles del IFF antes de lanzarse a la emisión de préstamos en los mercados de capitales. El riesgo principal es que los países donantes reduzcan sus flujos de ayuda a partir de 2015 para hacer frente a los compromisos establecidos en el IFF. Los recursos obtenidos deben ser adicionales a otros fondos, de manera que el compromiso del 0,7 del PIB no se vea amenazado. Por otro lado, carecemos de información precisa acerca de la estructura y el contenido de este programa. Si la IFF quiere consolidar mecanismos de financiación útiles, sus fondos deben estar destinados a programas no reembolsables, y garantizar la participación de los gobiernos y actores locales en la definición de sus prioridades.

- La **emisión de DEG** puede solucionar en parte la carencia crónica de reservas de divisas que padecen muchos países en desarrollo, particularmente en épocas de crisis comerciales y financieras. Sin embargo, su aplicación resulta tan compleja como la del impuesto sobre transacciones. Exigiría el consenso de todos los miembros del FMI, con EEUU a la cabeza, y la reforma de los estatutos que rigen esta institución. No es imposible, pero sí muy difícil; por lo menos mucho más difícil que reforzar las iniciativas de condonación de deuda.

#### **Cuadro 2. El impuesto sobre comercio de armas pesadas**

De todas las ideas propuestas por el Grupo Técnico, la más polémica es sin duda la de gravar con un impuesto la compraventa de armas pesadas. Aunque nadie duda que las prioridades están trastocadas (el gasto mundial en armamento supera los 900.000 millones de dólares anuales), la idea de vincular los fondos para el desarrollo a la promoción de la industria armamentística es, por lo menos, inquietante.

Los responsables de esta propuesta arguyen en su defensa tres ventajas fundamentales:

- Permitirá obtener importantes recursos para la erradicación de la pobreza.
- Incrementará los precios del armamento, desincentivando el aumento desmesurado de los gastos militares y reforzando el debate social acerca de su pertinencia.
- Incrementará la transparencia y el control internacional sobre el tráfico de armas.

La realidad parece ser menos simple. En primer lugar, el modo en que se aplica el impuesto es muy cuestionable. El porcentaje de gastos militares sobre PIB en muchos países pobres es mayor que en los países desarrollados, lo que quiere decir que, en términos relativos, pagarían más.

Los veinte países más pobres del mundo para los que existen datos gastan una media del 4,3 por ciento del PIB en programas de defensa, mientras que los veinte países más ricos destinan a estas partidas el 1,4 por ciento de su riqueza nacional.

Tampoco está claro que el incremento del coste de las armas como consecuencia del impuesto vaya a tener los efectos disuasorios que se esperan. El gasto militar rara vez responde a una lógica racional. Muchos gobiernos perciben los gastos de defensa como una necesidad nacional a la que hay que sacrificar otros gastos públicos si es necesario, y a menudo lo es. Por otro lado, nada sugiere que un incremento leve del coste vaya a despertar un intenso debate social, cuando en realidad la situación alcanza ya niveles grotescos. Sólo en 2003, España pagó cerca de 300 millones de euros por la compra de cuatro aviones de combate Eurofighter. Estos aviones son los primeros de los 87 que ha encargado el Ministerio de Defensa con cargo a los presupuestos generales de los próximos años<sup>17</sup>.

Sí puede ser que una medida de este tipo fortaleciese los esfuerzos de control y transparencia, lo que por otro lado resulta urgente. Pero uno de los grandes potenciales de esta propuesta no está mencionado en el documento del Grupo Técnico. Diseñado adecuadamente, un impuesto sobre el comercio de armas permitiría establecer un vínculo directo entre las ventas irresponsables de armamento y las consecuencias de los conflictos. Esto podría hacerse empleando los recursos obtenidos en algún tipo de fondo que abordase los problemas de las víctimas y promoviese iniciativas de reconciliación y reconstrucción en zonas en conflicto.

En cualquier caso, la mejor manera de controlar la venta de armas es garantizar la eficacia de un Tratado sobre Comercio de Armas que esté basado en el derecho internacional humanitario y en el interés de las poblaciones afectadas. La propuesta realizada por las organizaciones internacionales a este respecto<sup>18</sup> es más coherente, está mejor orientada y supone una forma mucho más eficaz de emplear el tiempo y los recursos que exigiría una iniciativa como la que aquí se propone. Por estas mismas razones, a nadie sorprenderá que hasta este momento sólo diez países hayan demostrado algún interés en ella (España entre ellos).

### 3 Conclusión

Si los líderes políticos tuviesen que responder ante la sociedad por las promesas que realizan a los países pobres, del mismo modo que responden por el incremento del paro o por la calidad de la sanidad pública, hace años que la mayor parte de ellos estaría dedicándose a otra cosa. En un siglo que comienza con los mayores niveles de pobreza y desigualdad de toda la historia, la lucha contra esta plaga ha sido conscientemente relegada en la agenda internacional, y la política exterior española no es una excepción.

Es hora de acabar con esta conspiración de silencio. España tiene la oportunidad de unirse al grupo de países que adopten la decisión histórica de acabar con el hambre y la pobreza extrema. Aunque los objetivos del Milenio han marcado con claridad el camino a seguir, sigue faltando el liderazgo político necesario para evitar que esta iniciativa se convierta en un nuevo fracaso.

La ambición es mucha y las expectativas son altas. El presidente Zapatero debe entender que la foto de Nueva York implica un serio compromiso político. Traicionarlo no sólo supondría una decepción para sus votantes, sino que enviaría un peligroso mensaje a la comunidad internacional, fortaleciendo la posición de quienes piensan que la lucha contra la pobreza es sólo un objetivo menor frente a otras prioridades de la política exterior. Es imprescindible evitar que España caiga de nuevo en el mismo error.

---

## Notas

<sup>1</sup> Los detalles sobre esta iniciativa están disponibles en la página web <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>.

<sup>2</sup> La iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados) fue puesta en marcha en 1996 por el Banco Mundial y el FMI, con el apoyo de diferentes gobiernos. Su objetivo es reducir la carga de la deuda de este grupo de países a niveles considerados 'sostenibles'. Los detalles y progresos de la iniciativa están descritos en <http://www.worldbank.org/hipc/index.html>. Para una visión crítica de la iniciativa se puede consultar la página [www.eurodad.org](http://www.eurodad.org).

<sup>3</sup> Durante la Conferencia Ministerial de la OMC en Doha (noviembre de 2001) los países ricos acordaron la apertura de una nueva ronda de negociaciones comerciales, con el compromiso explícito de dar prioridad a los intereses de los países en desarrollo. Este proceso fue bautizado como Ronda del Desarrollo de Doha.

<sup>4</sup> Comparecencia de D. Miguel Ángel Moratinos ante la Comisión de Cooperación del Congreso el 8 de junio de 2004. Citada en El País del 9 de junio (*Moratinos anuncia que duplicará el presupuesto de ayuda oficial al desarrollo*).

<sup>5</sup> *La realidad de la ayuda 2003-04*. Intermón Oxfam. Madrid, 2003.

<sup>6</sup> Estas cifras han sido elaboradas a partir de los datos facilitados por la Oficina de Planificación y Evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores. Serán detallados en la edición 2004-05 de *La realidad de la ayuda*, de próxima publicación.

<sup>7</sup> Los detalles y fuentes de estos casos están incluidos en el informe de Oxfam *From Donorship to Ownership. Moving towards PRSP round two* ([http://www.oxfam.org/eng/policy\\_pape\\_prsp\\_round\\_two.htm](http://www.oxfam.org/eng/policy_pape_prsp_round_two.htm)).

<sup>8</sup> Id.

<sup>9</sup> Según las estimaciones de la OCDE, el volumen total de apoyo a la agricultura supera los 300.000 millones de dólares anuales. Sin embargo, algunos autores como Darill Ray, de la Universidad de Tennessee, cuestionan estas cifras por la utilización de precios mundiales de referencia poco adecuados. Pueden encontrarse los detalles de esta crítica en <http://www.agpolicy.org>. La cifra que utilizamos en este documento es estimativa.

<sup>10</sup> Los datos de esta sección han sido obtenidos del informe de la FAO *State of Food and Agriculture 2003-04* ([http://www.fao.org/es/esa/en/pubs\\_sofa.htm](http://www.fao.org/es/esa/en/pubs_sofa.htm))

---

<sup>11</sup> Todos los argumentos y fuentes de este cuadro proceden del informe de Oxfam *Azúcar amargo*, disponible en ([http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/520/pp140404\\_azucar\\_doc\\_completo.pdf](http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/520/pp140404_azucar_doc_completo.pdf)).

<sup>12</sup> Ver nota 4.

<sup>13</sup> A través de esta iniciativa, la UE garantiza a los 49 Países Menos Adelantados el acceso libre de todos sus productos a los mercados europeos. Sólo en el caso del arroz, el plátano y el azúcar la liberalización se ha retrasado a 2009.

<sup>14</sup> Para conocer más detalles sobre esta iniciativa, visitar la página <http://www.ceedweb.org/iirp/>.

<sup>15</sup> Watkins, K. *Crecimiento económico con equidad*. Intermón Oxfam. Madrid, 1998.

<sup>16</sup> Todos los detalles de la IFF están disponibles en [http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international\\_issues/int\\_gnd\\_intfinance.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/int_gnd_intfinance.cfm).

<sup>17</sup> Información remitida por el Ministerio de Defensa al Congreso de los Diputados el 28 de noviembre de 2002 (citado en <http://www.fundacioperlapau.org/pau1/activitats/campanyes/perlapaurd/documents/articles/article54.pdf>).

<sup>18</sup> Intermón Oxfam es miembro de esta campaña, cuyos detalles pueden visitarse en <http://www.intermonoxfam.org/page.asp?id=984>.

© Intermón Oxfam, septiembre de 2004.

Este documento ha sido escrito por Gonzalo Fanjul. El autor agradece la contribución de Marta Arias, Debbi Hillaire, Paloma Escudero y José María Vera en su elaboración. Es parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. Su contenido puede ser usado para actividades de campaña, educación e investigación, siempre que la fuente sea adecuadamente citada.

Para más información, por favor envíe un correo a [msambade@IntermonOxfam.org](mailto:msambade@IntermonOxfam.org)