

◉ INFORMES TEMÁTICOS

La cruda realidad de los impuestos

En noviembre y diciembre de 2008 los jefes de Estado y de gobierno de todo el mundo asistirán a una conferencia auspiciada por las Naciones Unidas en Doha, Qatar, para discutir la financiación para el desarrollo. Los impuestos son el gran tema sobre el tapete. Poderosos intereses financieros, especialmente del Reino Unido y Estados Unidos, presionan contra la reforma del régimen fiscal internacional. Las organizaciones no gubernamentales e individuos preocupados por la pobreza en el mundo deben actuar con rapidez y decisión para ayudar a asegurar el éxito.

Nicholas Shaxson
John Christensen
Tax Justice Network

Antecedentes históricos

Poco antes del final de la Segunda Guerra Mundial los economistas John Maynard Keynes, del Reino Unido, y Harry Dexter White, de Estados Unidos, esbozaron la arquitectura financiera mundial que habría de surgir de las cenizas del conflicto. Su trabajo condujo a los acuerdos de Bretton Woods en julio de 1944 y a la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Keynes y White estaban especialmente preocupados por la fuga de capitales en Europa: la riqueza extraída de esos países desestabilizaría aun más a los países europeos devastados y, posiblemente, los inclinaría hacia el bloque soviético. Ambos sabían bien lo difícil que sería controlar las corrientes de capital entre las fronteras nacionales y abordaron el problema con otra propuesta: la transparencia. Querían que los gobiernos de los países receptores de la fuga de capitales (como Estados Unidos) compartieran la información automáticamente con los gobiernos europeos (y de otros países) que la sufrían, para que los países remitentes pudieran “ver” la riqueza que sus ciudadanos habían enviado al exterior. Esto permitiría a los países débiles gravar el ingreso de sus ciudadanos de manera acorde y eliminaría también uno de los grandes incentivos a la fuga de capitales. El secreto permite a los ciudadanos adinerados y a las empresas retirar su riqueza fuera del alcance de los gravámenes y evadir sus responsabilidades ante las sociedades democráticas de donde deriva su riqueza.

La comunidad financiera de Estados Unidos presionó con fuerza contra la transparencia y en el Convenio Constitutivo del FMI las propuestas de Keynes y White resultaron agudadas. La cooperación internacional entre países ya no se “requería” sino que solamente se “permitía”. El impacto de esta presión trascendió Europa y, desde entonces, sólo ha tenido consecuencias catastróficas para las personas de todo el mundo, tanto en países ricos como pobres.

Hoy son muy pocos los países que cuentan con los beneficios de tratados de intercambio de información, y el escaso número que sí intercambia información lo hace sólo “a pedido”. Como John Christensen y David Spencer de Tax Justice Network argumentaron recientemente en el diario *Financial Times*: “En otras

Ya no podemos concentrarnos con tanta fuerza en la ayuda sin incorporar los impuestos al centro de la discusión. La ayuda proporciona beneficios, pero quizá su mayor inconveniente sea que los gobiernos y otros receptores deban rendirle cuentas a los donantes (y depender de ellos) y no a la ciudadanía.

palabras, uno debe saber lo que está buscando antes de pedirlo. Esto es escandalosamente insuficiente. Necesitamos que el intercambio de la información fiscal sea *automático* entre todas las jurisdicciones, y todos los países en desarrollo deben estar incluidos.”

La magnitud de lo que se ha desatado es cada vez más evidente. El Banco Mundial informa que USD 1 a 1,6 billones de dinero ilícito cruzan las fronteras cada año, de los cuales la mitad (entre USD 500 mil millones y 800 mil millones) proviene de las economías en desarrollo y en transición. Eso, en comparación con apenas USD 100 mil millones de ayuda extranjera que proporcionan por año todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a los países más pobres del mundo. El secreto bancario y los bajos (o nulos) impuestos son los incentivos centrales que fomentan las corrientes ilícitas de capital. La transparencia internacional en las corrientes financieras transfronterizas es, claramente, uno de los problemas internacionales más importantes de nuestra época. Es asombroso que la comunidad del desarrollo internacional haya prestado tan escasa atención a estos temas por tanto tiempo.

Si se levantara el secreto y el capital fuera gravado adecuadamente se transformarían las economías y las finanzas públicas de los países en desarrollo (y ricos), y se avanzaría grandemente para impedir que las élites se enriquezcan a costa de los ciudadanos comunes y corrientes.

El camino a Doha

En la actualidad no existen tratados u organismos internacionales multilaterales que permitan a los países en desarrollo saber qué ingresos generan los valores que mantienen sus residentes en el exterior en lugares como Estados Unidos, Reino Unido, Suiza, Luxemburgo, Singapur u otros, y que los ayuden a recuperar los impuestos debidos sobre esos ingresos.

La conferencia de Doha del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008 (no debe confundirse con las negociaciones de Doha para lograr un acuerdo internacional de comercio auspiciadas por la Organización Mundial de Comercio) tiene el potencial de sentar las bases para corregir lo que se les impidió a Keynes y White: especialmente el intercambio automático de información fiscal y de otra índole entre los países sobre una base internacional multilateral.

Esto no es para nada imposible; un plan de este tenor ya existe a nivel regional dentro de Europa: los países dentro del plan de la UE realizan un intercambio automático de información entre sí, relativo a los ingresos de los residentes de cada país, lo que permite el pago debido de los impuestos.

Sin embargo, el plan de la UE contiene lagunas. Aunque algunas se están enmendando, una de las mayores brechas es que los europeos que decidan ocultar su dinero para evadir impuestos todavía pueden depositarlo en otra parte: en Singapur, por ejemplo. La solución exige que este plan se aplique sobre una base internacional y, especialmente, que incluya a los países en desarrollo.

Asimismo, hace falta más transparencia en otros aspectos importantes. Aproximadamente 60% del comercio mundial consiste en transferencias internas dentro de las empresas multinacionales, y los precios con que se registran esas transferencias internas son manipulados por esas empresas para minimizar sus responsabilidades fiscales.

Raymond Baker, una autoridad mundial sobre los flujos financieros ilícitos y autor del innovador libro *Capitalism's Achilles Heel* (El talón de Aquiles del capitalismo), calcula que la manipulación de los precios y la fijación abusiva de precios de transferencias (como se conoce a estas prácticas) cuesta entre USD 500 mil millones y 750 mil millones por año. Enfrentarlo es una tarea compleja y exige la cooperación internacional. Uno de los métodos más sencillos sería que cada país emitiera un *informe nacional*.

Los informes nacionales son necesarios, ya que en la actualidad las disposiciones internacionales y las normas contables no exigen a las multinacionales que discriminen y publiquen sus pagos, ganancias e impuestos para cada jurisdicción en que operan. En cambio, se les permite reunir las cifras de varios países en un solo número para reflejar, digamos, una región (“África”, por ejemplo). Eso hace imposible que fuentes ajenas a las empresas – ya sean individuos deseosos de que sus gobernantes rindan cuentas por los pagos secretos que reciben de las multinacionales o autoridades fiscales nacionales

que quieren saber si se están evadiendo impuestos – determinen los datos para cada país. Necesitamos reglas que obliguen a las multinacionales a publicar esa información automáticamente.

Los preparativos para Doha

Ninguna medida individual puede eliminar los problemas asociados con las fallas del régimen fiscal internacional, y ningún país podrá lograr cambios significativos por sí solo. La cooperación internacional entre los países es la clave.

La OCDE, a fines de la década de 1990, intentó seriamente construir una coalición de países desarrollados que actuara en conjunto para exigir la transparencia de la banca internacional. No obstante, luego de varios éxitos iniciales, las gestiones fracasaron, en parte porque Estados Unidos se retiró de la iniciativa tras la elección de 2000 que llevó a George W. Bush a la presidencia.

Además, un problema insoluble para la OCDE es su calidad de institución regional – un denominado club de hombres ricos – que carece de legitimidad para fijar normas internacionales aplicables a todos los países. Sin embargo, existe una organización con la legitimidad para representar a la comunidad internacional: la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La reunión de Doha que la ONU habrá de celebrar este año es la oportunidad perfecta para que asuma su lugar.

La ONU ya sentó bases sólidas para abordar el tema de los impuestos en Doha con el Informe 2001 del Panel de Alto Nivel sobre Financiación para el Desarrollo (también conocido como el Informe Zedillo, por su presidente, Ernesto Zedillo, ex presidente de México). Ese informe solicitó que la información fiscal se compartiera sobre una base multilateral y que los países recibieran ayuda técnica en administración fiscal y en cómo compartir la información fiscal para permitir gravar la fuga de capitales.

Como los intereses financieros una vez más presionaron contra el cambio, la iniciativa se estancó; luego, en 2002, la ONU convocó a una reunión de jefes de Estado en Monterrey, México, para discutir los planes para financiar el desarrollo de los países pobres. El resultante Consenso de Monterrey avanzó en el tema, y hoy sirve como documento base para muchos asuntos, incluso la política fiscal para el desarrollo.

En la posterior Cumbre Mundial de 2005 la ONU resolvió “apoyar los esfuerzos para reducir la fuga de capitales y [apoyar] las medidas para limitar la transferencia ilícita de fondos”. Luego, en diciembre de 2007, la Asamblea General de la ONU resolvió celebrar la Conferencia Internacional de Seguimiento a la Implementación del Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo”, el título oficial de la reunión de Doha este año.

Los impuestos, el próximo gran tema

Los impuestos, bajo el tema “La movilización de los recursos financieros nacionales para el desarrollo”, constituyen uno de los seis capítulos de la conferencia de Doha. Pero los impuestos, y el tema estrechamente relacionado de las transferencias financieras internacionales, son tan importantes que deben estar en el centro de las discusiones y los resultados de Doha.

Ahora empezamos a ver indicios de que la opinión mundial rápidamente se inclina por apoyar las medidas contra los embusteros fiscales y quienes los ayudan. Como señala Mike McIntyre: “Un código de conducta puede ayudar a crear un clima de opinión donde los embusteros fiscales no puedan presentarse como refugiados de gobiernos opresivos sino que en cambio sean vistos por lo que son: personas egoístas, concentradas en sí mismas que socavan el buen gobierno y ayudan a mantener a dos tercios del mundo encerrados en la pobreza.”

Recién ahora la gente comienza a vislumbrar la magnitud de los recursos financieros que se extraen de algunos de los países más pobres del mundo. Una asombrosa investigación de la Universidad de Massachusetts (en Amherst), que analiza la fuga de capitales de 40 países africanos, calcula que:

La fuga real de capitales a lo largo del período de 35 años ascendió aproximadamente a USD 420.000 millones (en dólares de 2004) para el total de los 40 países. Incluidos los intereses calculados sobre las ganancias, la fuga de capitales acumulada representaba aproximadamente USD 607.000 millones a fines de 2004.

Prácticamente todo el dinero que sale de África como fuga de capitales se queda en el exterior. Compárese esa cifra con el total de la deuda externa de esos países, que en 2004 ascendía a USD 227.000 millones. Los países africanos endeudados fueron obligados a realizar dolorosos ajustes económicos y dedicar sus escasas reservas internacionales al pago del servicio de deuda mientras, al mismo tiempo, experimentaban enormes fugas de capital privado hacia los centros financieros occidentales. Esos activos privados superan el pasivo externo del continente, lo que paradójicamente convierte a África Subsahariana en una “acreedora neta” del resto del mundo.

Existe una diferencia absolutamente crucial entre los activos y los pasivos: los activos externos privados pertenecen a elites cerradas y opulentas, mientras es el pueblo, a través de sus gobiernos, el que corre con los costos de las deudas externas públicas. Peor aún, estas fugas de capitales fluyen casi exclusivamente hacia las jurisdicciones del mundo con secreto bancario. Esto no sólo estimula la evasión fiscal, lo que priva a los países africanos de capitales de inversión y de miles de millones de dólares en ingresos fiscales perdidos que se deben sustituir con la ayuda externa, sino que alienta y fomenta todo tipo de actividades nefastas, como la corrupción. A quienes preocupan la deuda africana y los temas de gobernanza, este es el lado oculto de la moneda. Este tipo de investigaciones debe ser un llamado de atención.

Entre las jurisdicciones con secreto bancario no sólo se encuentran los tradicionales paraísos fiscales de antaño como las Islas Caimán, Jersey y Suiza, sino también los mayores centros financieros del planeta, especialmente Nueva York y Londres. En

mayo de 2008 Reuters informó que el ex presidente de Liberia, Charles Taylor, cuyas fuerzas recurrían habitualmente a la mutilación y a la violación como armas de guerra, había acopiado grandes cantidades de dinero en un banco estadounidense, que al parecer había aceptado alegremente su dinero sin hacer preguntas. Esta es una práctica habitual.

Sin embargo, no todos en Estados Unidos están conformes con esto. Los senadores estadounidenses Barack Obama, Carl Levin y Norm Coleman presentaron un proyecto de ley en mayo de 2008 que limita el secreto bancario en ese país. Como señaló Levin:

Cada año, los estados permiten que las personas formen casi dos millones de empresas y sociedades de responsabilidad limitada (SRL) en este país sin saber – ni preguntar – quiénes son los beneficiarios detrás de esas empresas. Ahora mismo, una persona que forma una empresa o una SRL en Estados Unidos brinda menos información al Estado que la requerida para abrir una cuenta bancaria u obtener la licencia de conducir. Los delincuentes explotan esta debilidad de las prácticas estatales de constitución de empresas. Forman nuevas compañías y SRL estadounidenses y utilizan estas entidades para cometer delitos de terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero, evasión fiscal, fraude financiero y corrupción (...) las autoridades que aplican la ley en Estados Unidos, con demasiada frecuencia, han debido permanecer en silencio cuando sus colegas de otros países les piden información acerca de a quién pertenece una corporación estadounidense que delinque en sus jurisdicciones. La realidad es que Estados Unidos es tan malo como cualquier jurisdicción offshore en lo que respecta a las respuestas que da a esos pedidos.

Gran parte del dinero que fluye hacia Estados Unidos proviene, por supuesto, de países en desarrollo.

El Reino Unido ejerce un efecto similar, aunque utiliza mecanismos levemente distintos. Prefiere utilizar sus Dependencias de la Corona extraterritoriales (como Jersey o Guernsey) y sus Territorios de Ultramar (como Caimán o Bermuda) como tentáculos de los principales mercados financieros londinenses, empleándolos para recoger dinero de todo el mundo. Tanto Estados Unidos como el Reino Unido manejan grandes déficits fiscales y comerciales. Al ocultar los ingresos financieros tras el secreto bancario y no gravarlos (ni compartir los ingresos con los países víctimas) ayudan a atraer más capitales del exterior que financien esos déficits. Los esfuerzos del Reino Unido y Estados Unidos por mostrarse como generosos contribuyentes de ayuda externa – mientras aceptan cantidades mucho mayores de dinero mal habido en forma clandestina –, parecen un tanto cínicos.

No sólo cuánto se recauda: también cómo

La magnitud de los flujos financieros que salen de los países en desarrollo ayuda a explicar por qué los impuestos son tan cruciales para esos países. Pero existe otra dimensión, que puede

ser igualmente importante. Los impuestos, y especialmente los impuestos directos (frente a los indirectos como el IVA o los aranceles sobre las importaciones), son un elemento muy poderoso para mejorar la gobernanza.

Esta es otra disciplina emergente en el campo del desarrollo internacional. El libro de reciente publicación *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent* (La tributación y la construcción del Estado en los países en desarrollo: capacidad y consentimiento), editado por Deborah Bräutigam, Odd-Helge Fjeldstad y Mick Moore, explica cómo los impuestos:

...son la nueva frontera para aquellos interesados en la construcción del Estado en los países en desarrollo. La importancia política de la tributación se extiende más allá de la recaudación de ingresos (...) la tributación puede desempeñar el papel "central" en la construcción y el sustento del poder de los Estados, y en darle forma a sus lazos con la sociedad. El papel de la tributación como constructora del Estado se puede ver en dos ámbitos principales: la creación de un contrato social basado en la negociación en torno a los impuestos, y el estímulo constructor de las instituciones que proporciona el imperativo de los ingresos. El avance en el primero puede fomentar la democracia representativa. El avance en el segundo fortalece la capacidad del Estado. Ambos tienen el potencial para reforzar la legitimidad del Estado y realzar la rendición de cuentas entre el Estado y sus ciudadanos.

Ya no podemos concentrarnos con tanta fuerza en la ayuda sin incorporar los impuestos en el corazón del debate. La ayuda proporciona beneficios, pero quizá su mayor inconveniente sea que los gobiernos y otros receptores deban rendirle cuentas a los donantes (y depender de ellos) y no a la ciudadanía. La tributación es distinta: los impuestos son la fuente de financiación para el desarrollo más responsable y sostenible: hace que los Estados rindan cuentas a sus ciudadanos, no a los donantes. Mitiga la dependencia de la ayuda externa. Como señala la autoridad recaudadora de impuestos de Kenia, "Pague sus impuestos y libere a su país". Quienes conocen la historia de Europa y Estados Unidos, y la famosa consigna "ningún impuesto sin representación", lo saben hace tiempo. Por algún motivo, su pertinencia recién ahora está comenzando a filtrarse al campo del desarrollo. Como explicó en un reciente trabajo Deborah Bräutigam¹:

Las discusiones sobre las posibles contribuciones de la tributación a la construcción del Estado están en gran medida ausentes de las inquietudes prácticas de la comunidad de la ayuda externa, que tiende a concentrarse en aumentar la ayuda (o reducir el gasto) en lugar de recaudar ingresos. El papel de la tributación como constructora del Estado debe ser un tema mucho más central para quienes estén interesados

en el problema de los Estados en disolución, los gobiernos débiles y la falta de democracia en el mundo en desarrollo (...) un elevado nivel de ayuda puede crear incentivos para los donantes y los gobiernos que dificultan la construcción de un Estado más capaz y receptivo.

Los participantes y observadores de la conferencia de Doha corren el riesgo de dedicarle demasiado tiempo a *cuánto* dinero recaudan los impuestos y no el suficiente a *cómo* se recauda ese ingreso. Se debe investigar mucho más acerca del impacto de los problemas fiscales internacionales, los paraísos fiscales y las lagunas en los sistemas fiscales de los países en desarrollo y la forma en que recaudan sus ingresos.

El Comité sobre Asuntos Fiscales de la ONU

El Reino Unido y Estados Unidos, en liga con algunos de los otros paraísos fiscales del mundo, han liderado la lucha contra una mayor transparencia. La ONU – y específicamente el Comité sobre Asuntos Fiscales de la ONU² – es uno de los foros poco conocidos donde se libra esta lucha. El Comité es un actor principal en los insumos para la conferencia de Doha, y está compuesto por una mezcla de representantes de países desarrollados y en desarrollo. Lamentablemente, demasiados de los representantes de los "países en desarrollo", así como de los países ricos, provienen de paraísos fiscales, entre ellos Barbados, Bahamas, Suiza, Reino Unido e Irlanda. Mientras los paraísos fiscales de países en desarrollo como Barbados o Caimán tienen interés en preservar sus ingresos, la comparación del tamaño de su población (45.000 habitantes en el caso de Caimán, por ejemplo) frente a las poblaciones afectadas por los paraísos fiscales (más de 600 millones en el caso de África) debe ser la base para decidir cuáles son nuestras prioridades ante los paraísos fiscales.

La sociedad civil necesita con urgencia informarse sobre este comité y sus actividades, y el contexto en el cual está inmerso, y trabajar con tesón para asegurar que su voz se escuche. Hasta ahora la sociedad civil ha estado prácticamente ausente, permitiendo que poderosos intereses dirijan y distorsionen la discusión.

Urgente: hace falta un código de conducta

La ONU y la reunión de Doha en particular pueden ayudar a fomentar el progreso en varias áreas fundamentales, con el potencial de hacer al menos tanto bien como toda la ayuda externa combinada. Todas estas áreas necesitan el fuerte respaldo de la sociedad civil internacional.

Un campo que será de suma importancia es la idea de un Código de Conducta de la ONU referido a los impuestos. En noviembre de 2006 el Comité de Asuntos Fiscales de la ONU dio el primer paso al votar por la aprobación del principio de que se debe redactar un Código de Conducta para la cooperación y el control de la fuga de capitales y la evasión fiscal internacional (que es, por definición,

"... la fuga de capitales acumulada [fuera de África] representaba aproximadamente USD 607.000 millones a fines de 2004". Compare esa cifra con el total de la deuda externa de esos países, que en 2004 ascendía a USD 227.000 millones. Los países africanos endeudados experimentaron enormes fugas de capital privado hacia los centros financieros occidentales que superan el pasivo externo del continente, lo que paradójicamente convierte a África Subsahariana en una "acreedora neta" del resto del mundo.

ilegal) y la elusión impositiva (que técnicamente es legal pero, por definición, va contra los deseos de los parlamentos electos). El Comité solicitó al experto tributario estadounidense Michael McIntyre que trabajara en este asunto. Nunca antes se había hecho algo así.

Para que tenga un impacto máximo, el Código de Conducta deberá ser adoptado por la Asamblea General de la ONU. Pero primero se necesitan una serie de medidas: pasos técnicos dentro del sistema de la ONU, donde los poderosos intereses de los paraísos fiscales intentarán desvirtuar los resultados para acercarlos a sus propios fines. La sociedad civil debe estar atenta en el seguimiento del avance del Código y debe protestar con fuerza cuando las cosas no salgan bien. La reunión de Doha será importante en este sentido. Todo está sucediendo con rapidez, y el momento de actuar y tomar partido es ahora.

No bastará con que la Asamblea General adopte el Código de Conducta. Una vez adoptado, deberá ser promovido vigorosamente por los gobiernos signatarios y también por los actores privados y los miembros de la sociedad civil.

En ocasiones los códigos de conducta son calificados de "leyes blandas", porque no proporcionan métodos expresos de aplicación obligatoria. Ambicionan, pero no son operativos. Buscan movilizar a la opinión pública (o al menos la opinión de los actores relevantes) y funcionan a través de la persuasión, no la fuerza legal. Por años los países trataron a la evasión fiscal internacional y la elusión de impuestos abusiva con un descuido benévolo. Ahora empezamos a ver indicios de que la opinión mundial rápidamente se inclina en favor de apoyar las medidas contra los embusteros fiscales y quienes los ayuden. Como señala Mike McIntyre: "Un código de conducta puede ayudar a crear un clima de opinión donde los embusteros fiscales no puedan presentarse como refugiados de gobiernos opresivos sino que, en cambio, sean vistos por lo que son: personas egoístas, concentradas en sí mismas, que socavan el buen gobierno y ayudan a mantener a dos tercios del mundo encerrados en la pobreza."

Otras áreas fundamentales

Hay otras áreas fundamentales que necesitan tratamiento urgente. En septiembre de 2007, Tax Justice

¹ "Taxation and Governance in Africa", disponible en: <www.aei.org/publications/pubID.27798/pub_detail.asp>.

² El título completo es Comité de Expertos sobre la Cooperación Internacional en Asuntos Fiscales.

Network presentó 18 recomendaciones al Comité de Asuntos Fiscales de la ONU, incluidas las siguientes:

- Solicitar al FMI que incluya en sus Informes sobre el Cumplimiento de Normas y Códigos si una jurisdicción que sea un centro financiero proporciona la debida información a sus socios extranjeros e investiga temas como el secreto bancario en asuntos fiscales y el intercambio efectivo de información.
- Considerar si la fuga de capitales (y la evasión fiscal resultante) deben constituir actos de corrupción según la Convención de la ONU contra la Corrupción, así como todas las partes involucradas, como los evasores fiscales, los intermediarios que facilitan la evasión fiscal y los centros financieros que manejan y reciben los fondos evasores de impuestos.
- Considerar la fuga de capitales y la evasión fiscal como lavado de dinero según las convenciones e instituciones relevantes, como el Grupo de Acción Financiera del FMI.
- El FMI, el Banco Mundial y la OCDE deben actuar en conjunto con los centros financieros para ayudar a los países en desarrollo a luchar contra la fuga de capitales y la pérdida de ingresos tributarios.

Todas estas medidas habrán de abordarse no sólo antes y durante el proceso de Doha, sino incluso mucho después. La reforma financiera internacional llevará muchos años.

El ánimo está cambiando

Hasta ahora, el cambio estuvo bloqueado: los intereses han sido muy poderosos y la sociedad civil prácticamente ha estado dormida en cuanto al sistema tributario internacional. No obstante, el humor mundial está cambiando. Un motivo es que ahora existen grupos de la sociedad civil – especialmente Tax Justice Network y Global Financial Integrity – que pueden proporcionar análisis y consejos de alto nivel para ayudar a otros a involucrarse.

Asimismo, y en contraste con la mayoría de los temas en la agenda del “desarrollo”, el daño que provocan los paraísos fiscales y las prácticas tributarias internacionales abusivas no sólo se siente en el mundo en desarrollo: también en los países más ricos. Por este motivo, la acción política une a un grupo diverso de personas con intereses en común.

Los hechos acontecidos en los mercados financieros también alientan al cambio. El proceso de desregulación financiera que comenzó en los años 70 brindó el oxígeno que las jurisdicciones con secreto bancario y las prácticas tributarias abusivas necesitan para florecer y reproducirse en toda la arquitectura financiera del planeta. La crisis crediticia que comenzó en 2007 destruyó la confianza en el poder de los mercados para regularse a sí mismos y puso a la desregulación en reversa, abriendo un período en que la cooperación internacional está siendo promovida a un alto nivel. Como dijo Lawrence Summers, ex Secretario del Tesoro de Estados Unidos, en mayo de 2008:

Ha habido una carrera para ver quién tributa menos ingresos empresariales, a medida que los países reducen sus impuestos para seducir a las empresas a emitir más deuda e invertir en sus jurisdicciones. Estrechamente relacionado está el problema de los paraísos fiscales que buscan tentar a los ciudadanos acaudalados con la promesa de que pueden evitar por completo pagar impuestos sobre gran parte de sus fortunas. Es posible que sea inevitable que la globalización lleve a ciertos aumentos de la desigualdad; no es necesario que también comprometa la posibilidad de la tributación progresiva. Estados Unidos debe asumir el liderazgo en la promoción de la cooperación mundial en el ámbito de la tributación internacional.

Stop Tax Haven Abuse (Que cese el abuso de los paraísos fiscales) el proyecto presentado recientemente por el candidato a la Casa Blanca, Barack Obama, con un senador demócrata y otro republicano, en el contexto de un frenesí de investigaciones periodísticas sobre las actividades de evasión fiscal de empresas de defensa privadas, está cambiando abruptamente el humor político en Estados Unidos.

Europa, a pesar de excepciones como Austria, Bélgica, Luxemburgo, Reino Unido y Suiza, será un socio más o menos dispuesto. Las revelaciones de un informante remunerado sobre cuentas secretas de numerosos europeos adinerados en Liechtenstein ayudaron a alentar una nueva voluntad política para enfrentar el problema de los paraísos fiscales y el abuso fiscal.

En el Reino Unido y en los Países Bajos, algunos artículos de prensa están generando debates parlamentarios sobre si las sociedades democráticas deben aceptar la elusión fiscal de los grandes comercios minoristas o las empresas bananeras u otros, o si la norma británica del “domicilio”, que permite a los más ricos de esa sociedad eludir gran parte de sus impuestos, puede tolerarse. Los sindicatos británicos están comenzando a defender con energía la inclusión de la justicia fiscal en su orden del día. Un grupo de trabajo liderado por Noruega, con el apoyo de la sociedad civil, comienza a dedicarse a la fuga de capitales y la evasión fiscal. Tax Justice Network y Global Financial Integrity Program (con sede en Washington) emprendieron un proyecto de investigación de varios años, financiado por la Fundación Ford, que por primera vez expondrá adecuadamente y describirá el pleno alcance de la infraestructura mundial de las jurisdicciones con secreto bancario.

Muchos de los paraísos fiscales del mundo, particularmente los que están vinculados al Reino Unido, surgieron o despegaron como parte del proceso de descolonización, a medida que el imperio de ultramar británico se desmoronaba tras la Segunda Guerra Mundial y el Reino Unido buscaba la forma de tapar los agujeros. Llegó el momento de comenzar a desechar esas antiguallas.

La sociedad civil, sobre todo en Europa, comienza por fin a prestar atención al poder pernicioso

y poderoso que ejercen los paraísos fiscales en el desarrollo. El proceso de Doha debe ser instrumental para expandir ese despertar. ■

Otras lecturas

Tax Justice Network: <www.taxjustice.net>.

Blog de Tax Justice: <taxjustice.blogspot.com/>.

Tax Justice Focus, primer trimestre de 2008, The Doha Edition: <www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_4-1_Doha.pdf>.

El sitio web de Financiación para el Desarrollo de la ONU: <www.un.org/esa/ffd/>.

Un análisis fiscal general: <www.taxresearch.org.uk/Blog/>.

La estructura jurídica y financiera de la UE: consecuencias para los derechos humanos básicos

El objetivo de la política de desarrollo de la Comisión Europea es la erradicación de la pobreza. Desde 1992, el respeto por los principios democráticos, los derechos humanos y el imperio de la ley constituyen elementos esenciales en todos los tratados con terceros países o colectivos regionales. Al mismo tiempo, la tendencia mundial hacia la liberalización y la desregulación, también medular en la cooperación para el desarrollo de la Unión, no se evalúa en función de su impacto sobre la erradicación de la pobreza. Esto hace que se descuide y subfinancie la ayuda a los sectores sociales y a derechos humanos básicos, como la educación, la salud y el empoderamiento de las mujeres.

Mirjam van Reisen
Europe External Policy Advisors (EEPA)
Simon Stocker¹
Eurostep

El objetivo global de la política de desarrollo de la Comisión Europea (CE) es la erradicación de la pobreza, con atención explícita sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los derechos humanos. La definición de los derechos humanos puede ser muy amplia. Dentro de la cooperación para el desarrollo incluye aspectos como los derechos sociales, políticos, económicos y de las mujeres, así como la gobernanza y la apropiación local. Sin embargo, en su sentido más amplio se puede entender como el derecho a no vivir en la pobreza: dondequiera que exista pobreza existen múltiples violaciones de los derechos y dignidad de los humanos.

Aunque la CE coincide con este concepto en teoría, varios análisis señalan la escasa coherencia que existe entre el enfoque utilizado y el objetivo declarado: con la atención puesta en el fomento de la competitividad europea en el exterior, la Unión Europea (UE) utiliza la ayuda para apoyar la tendencia hacia la liberalización y la desregulación. Posiblemente esta sea la raíz de tendencias negativas en cuanto a pobreza: informes recientes muestran que, a pesar del elevado crecimiento económico de la mayoría de los 49 Países Menos Adelantados, la cantidad de personas que vive en la pobreza va en aumento².

El presupuesto, prioridades e instrumentos utilizados por la UE para su asistencia al desarrollo tienen su impacto en el fomento de los derechos humanos, directa o indirectamente. Cuando evaluamos los distintos instrumentos presupuestarios de la CE es evidente que, en varios ámbitos, no logran promover los derechos humanos básicos³.

Estructura de la financiación

En la actualidad la CE administra aproximadamente 20% de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) de la UE. Para el período 2007-2013, la ayuda a los países en desarrollo gestionada por la CE ascenderá aproximadamente EUR 52.000 millones.

Tres principales instrumentos jurídicos proporcionan la base de la financiación de la UE para su cooperación con los países en desarrollo: el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD).

El FED es el principal instrumento de financiación de la cooperación para el desarrollo de la UE con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Otorga los recursos para el Acuerdo de Cotonou y abarca también el diálogo político y el comercio. El FED no forma parte del presupuesto regular de la UE y se financia de manera separada, a través de pagos directos de los Estados Miembros de la UE. Para el período 2008-2013, el 10º FED asciende aproximadamente a EUR 22.600 millones.

El IEVA es el instrumento financiero para los países abarcados por la Política Europea de Vecindad (PEV). La PEV es responsable de la cooperación de la UE con los países vecinos al sur y este.

El ICD, creado en diciembre de 2006, abarca a los países en desarrollo no incluidos en los otros dos instrumentos, principalmente los de Asia y América Latina. El ICD también abarca la financiación de una serie de programas temáticos aplicables a los países en desarrollo de todo el mundo.

El ICD en 2007 apuntó a implantar la política de desarrollo de la UE como el marco político principal para la cooperación de la UE con todos los países en desarrollo. Las disposiciones de los tratados de la UE establecieron los objetivos generales de esta política, siendo el principal la erradicación de la pobreza. El abordaje de la desigualdad de género se declara fundamental para alcanzar este objetivo. También se prioriza la inversión destinada a la prestación de servicios sociales como base fundamental para el desarrollo, incluyendo un requisito para que al menos 20% de la ayuda de la CE se destinara a tal fin. A lo largo del período 2007-2013 se desembolsarán aproximadamente EUR 16.900 millones bajo el ICD⁴.

4 *Ibid.*

Prioridades programáticas en los planos nacional y regional

En el contexto de la cooperación externa de la CE, la programación es un proceso esencial de toma de decisiones dirigido a definir la estrategia de la CE para los países que reciben asistencia externa. La estrategia resultante – que se presenta en los documentos de estrategia país (DEP), los documentos de estrategia regional (DER) y los programas temáticos – debería reflejar las políticas y principios fundamentales de la UE. Asimismo, el proceso de toma de decisiones debe incluir la consulta con el gobierno y las organizaciones de sociedad civil en los países socios, así como con los Estados Miembros de la UE y demás donantes. Lamentablemente, no existe una estrategia para la participación sistemática de la sociedad civil en estos procesos de consulta que asegure su inclusión en la fijación y aplicación de políticas a nivel nacional.

La CE contribuye con la promoción de los derechos sociales y humanos básicos en su ayuda para el desarrollo, al elaborar juegos de herramientas y pautas programáticas sobre la inclusión de temas como la salud, el VIH/SIDA y la igualdad de género, y con la preparación de Programas Indicativos Nacionales (PIN) y Regionales (PIR), así como Acuerdos Financieros que incluyan fuertes indicadores sobre problemas sociales.

Sin embargo, fueron escasos los avances reales en su implementación sistemática. Los indicadores de los Programas Indicativos y los Acuerdos Financieros, que establecen los aportes financieros a cada país socio, suelen no incluir de manera cabal la igualdad de género, la pobreza ni el hambre.

Lamentablemente, muy a menudo es este el resultado de que las prioridades fijadas en los programas estratégicos no se acuerden con plena participación de los gobiernos socios. No hay la debida participación de los parlamentos nacionales, así como de consulta a la sociedad civil en los países socios. La comparación entre los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELPE) producidos en cada país con los DEP de la UE muestran que las prioridades suelen diferir sustancialmente. Hay evidencia de que los organismos oficiales del sector social de los gobiernos de ACP no suelen estar incluidos en el proceso de preparación de los DEP, mientras otros organismos, relacionados con el comercio y el transporte, lo son periódicamente y por extenso. Esta evidencia llevaría a sugerir que, en realidad, sólo parte de los gobiernos de los países en desarrollo deciden cuáles

1 Los autores agradecen a Ann-Charlotte Sallmann por la preparación del borrador de este informe.

2 UNCTAD, "Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership", Informe de los Países Menos Adelantados 2008, Nueva York y Ginebra, 2008.

3 Eurostep, "Europe's global responsibility", Documento informativo, Bruselas, febrero de 2008.

son los sectores prioritarios. En ese sentido, el principio de apropiación, acordado en la Declaración de París, a la cual la CE apoya sin convicción, es en gran medida ignorado en la práctica. Esto lleva al descuido y la subfinanciación de la ayuda a los sectores sociales y los derechos humanos básicos, como la educación, la salud y el empoderamiento de las mujeres.

En la implementación del último período de financiación (2007-2013) se le dio prioridad a áreas como el transporte, la infraestructura y el comercio. Mientras los programas nacionales para Asia y América Latina reflejan el intento de cumplir con el objetivo declarado de contribuir con los derechos sociales básicos, este no es el caso para los países de ACP. A pesar de que distintos estudios internacionales concluyen que África es la que está más lejos de alcanzar los ODM, información provisional sobre 70 borradores de DEP de ACP-UE muestra que la salud ha sido incluida como prioridad tan sólo para ocho países, y la educación para nueve.

En cuanto a la gobernanza, los criterios utilizados para decidir sobre fondos de incentivo adicionales tienen que ver tanto con problemas que radican en los propios intereses de la UE – como la migración, el contraterrorismo y la liberalización del comercio – como con conceptos centrales universalmente acordados, referidos a la gobernanza democrática, la gestión de finanzas públicas y la promoción de los derechos humanos. Igualmente, mientras la liberalización de las adquisiciones estatales suele acordarse específicamente como condición para los acuerdos financieros de los programas de Respaldo al Presupuesto General, los fondos para, por ejemplo, el fortalecimiento de las instituciones democráticas siguen siendo, en gran medida, insuficientes.

Los DER actuales dan prioridad al respaldo al comercio a costa de otros programas regionales, a pesar de que se asegura que surgiría ayuda bajo especie de fondos adicionales que compensen las pérdidas que se estima puedan ocurrir bajo los arreglos comerciales de la UE con los países socios. En los programas regionales con los grupos de países de ACP, parece existir muy poco espacio para la inclusión de sectores focales aparte de las actividades relacionadas con los Acuerdos de Asociación Económica (AAE), actualmente en negociación entre la CE y los países ACP. Esto no sólo socava la continuación de actividades de cooperación emprendidas bajo los FED anteriores, sino que también desvía los recursos de otros objetivos de desarrollo. Aún no se cumplió la promesa de que el respaldo al comercio para realizar la adaptación necesaria a los AAE se financie aparte (y además) del actual 10^o FED.

Respaldo presupuestario

La CE se comprometió con la ambiciosa meta de canalizar 50% de la asistencia gobierno a gobierno a través de sistemas nacionales, o sea ofreciendo Apoyo Presupuestario General y Sectorial. Las ONG tienen opiniones encontradas sobre los beneficios del respaldo presupuestario, pero en general aprueban la idea de garantizar fondos previsible y de largo plazo para costos recurrentes, como los sueldos de los maestros y los trabajadores de la salud. Sin embargo, el empleo del respaldo presupuestario exige indicadores cuidadosamente seleccionados.

En noviembre de 2005, el Comisionado Europeo para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria, Louis Michel, aseguró a los representantes de la campaña Alliance2015 Stop Child Labour que la CE jamás brindaría respaldo presupuestario a países socios no comprometidos con el combate al trabajo infantil. No obstante, ninguno de los acuerdos financieros analizados en el presente estudio incluyó indicadores sobre trabajo infantil⁵.

De manera similar, a pesar del compromiso declarado de la CE con la promoción de la igualdad de género y la salud y los derechos sexuales y reproductivos, una investigación realizada en el otoño boreal de 2007 reveló que los indicadores sobre estos temas están prácticamente ausentes de los acuerdos financieros de la CE con sus países socios⁶.

Los programas de apoyo presupuestario no son coherentes con respecto a las condicionalidades. Aunque la CE dio pasos hacia la condicionalidad basada en los resultados, como respuesta al fracaso de pasadas condicionalidades políticas, sigue exigiéndole al país receptor que tenga un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, por lo tanto, que esté limitado por las condiciones políticas del FMI. Un segundo problema es la incoherencia entre el propósito declarado de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea, que es la “reducción y erradicación de la pobreza”, y el impacto de los programas del FMI, que suelen incluir recetas políticas que socavan las estrategias de reducción de la pobreza. Por ejemplo, al imponer metas rigurosas para la inflación y los niveles de reservas se reduce el espacio presupuestario para que los gobiernos gasten en los sectores sociales.⁷

Acuerdos de Asociación Económica (AAE)

Los AAE son tratados comerciales que se negocian entre la UE como bloque y grupos de países de ACP. La CE, autorizada por los Estados Miembros a manejar las negociaciones, considera que entre la ayuda y el comercio existe un estrecho vínculo.

Para los países de ACP, el campo de acción para negociar los AAE estaba plasmado en el Acuerdo de Cotonou. Las negociaciones comerciales fueron sometidas a gran controversia y acaloradas discusiones. Muchos consideran que los AAE representan una amenaza, no sólo para los ingresos de los gobiernos, los productores y las industrias locales, la soberanía alimentaria, los servicios públicos esenciales y la integración regional de los países africanos, sino también para el derecho y capacidad de esos países de desarrollar sus economías según las necesidades de sus pueblos y prioridades nacionales, regionales y continentales.

La presión para que los países de ACP reduzcan sus aranceles en los AAE eliminará la única protección que los gobiernos africanos pueden ofrecer a sus propios agricultores, ya que los condicionamientos adjun-

tos a los préstamos y ayuda les impiden subvencionar. Las reglas relativas al acceso a los mercados, aranceles y subsidios limitan severamente la capacidad estatal para proteger la producción agrícola nacional, donde predominan las mujeres. Dentro del contexto de las relaciones de género vigentes en África y de experiencias pasadas en liberalización comercial, queda claro que las mujeres terminan por pagar por los problemas de seguridad social para sus familias y comunidades.

Debido a las fuertes críticas recibidas durante las negociaciones, la UE prometió proporcionar ayuda al comercio para apoyar los costos de adaptación a los AAE, una vez vigentes. Aunque la importancia de tal compensación está fuera de discusión, aún está por verse cómo habrá de proporcionarse.

En 2007 la CE indicó que aumentaría los fondos para las actividades de apoyo relacionadas con los AAE, al redistribuir fondos de varios PIR en respaldo a esas actividades. Existe la inquietud de que esto reduzca el monto de los fondos de los PIR para otras actividades, especialmente el apoyo a los sectores sociales, y que, dado su vínculo con las negociaciones de los AAE, sólo estarían disponibles a aquellos países de ACP que firmen tratados comerciales con la UE.

El Tratado de Lisboa: el camino por delante

Como parte de las preparaciones para las actuales perspectivas financieras se revisaron los instrumentos jurídicos que rigen el uso de los fondos de la UE y se tomaron medidas significativas para asegurar que la cooperación para el desarrollo de la UE se implemente como parte de una política mundial de desarrollo.

Las ONG que han seguido las iniciativas para modificar los Tratados de la UE, desde que el Consejo de 2002 inaugurara el proceso que culminó con el Tratado de Lisboa, han argumentado sistemáticamente que la política de desarrollo de la UE y sus objetivos deben definir el marco para las relaciones de la UE con todos los países en desarrollo (como los define la OCDE/CAD), sin discriminación regional alguna.

La política de desarrollo de la UE se tornó central para las disposiciones que abarcan el uso de los fondos para el desarrollo de la UE, en Asia y América Latina en particular y en menor grado en países del sur del Mediterráneo, Cáucaso del sur y Europa Oriental abarcados por la PEV. En consecuencia, se reforzó la coherencia en la implementación de la política de desarrollo de la UE hacia las distintas partes del mundo en desarrollo⁸.

Para avanzar en las disposiciones del nuevo Tratado – que aún debe ratificarse – se considera vital que el FED se incorpore también al marco del presupuesto general de la UE. Esto permitirá un adecuado escrutinio democrático y asegurará una política concentrada en la erradicación de la pobreza sin discriminación regional. En su papel como uno de los colegisladores para establecer los instrumentos jurídicos revisados, el Parlamento Europeo (PE) asegura que los fondos proporcionados a través del ICD deben financiar actividades de desarrollo legítimas. Para asegurar el escrutinio democrático pleno y la identificación de cualquier laguna en la promoción, por parte de la UE, del derecho a no vivir en la pobreza, los poderes del PE deben ser extendidos a fin de que abarquen las regiones de ACP ■

5 Alliance2015, “The European Commission’s commitment to education and the elimination of child labour”, p. 37, editor: EEPA, Bruselas 2007.

6 EEPA “Gender and Sexual and Reproductive Health indicators in the EU Development Aid”, Documento informativo 8, Bruselas, diciembre de 2007. Eurostep, Día Internacional de la Mujer: “Time to indicate progress towards gender justice Gender Equality Indicators in EU Development Cooperation Strategy”, documento de posición, Bruselas, marzo de 2008.

7 Ver nota 5.

8 Ver nota 3.

La liberalización limita los derechos sociales y económicos en la región árabe

La región intenta sobrellevar las reglas de la gobernanza mundial, que en la actualidad aplican el molde de la globalización económica y el modelo de liberalización del comercio. Los países árabes enfrentan el dilema de responder, o a los derechos económicos y sociales, o a los políticos y civiles, sin tomar en cuenta que ambos conjuntos están ligados entre sí. Asimismo, mientras los defensores de la liberalización argumentan que un comercio más libre conduce a la democratización, lo contrario está sucediendo en la región: la liberalización frustra a la democracia.

Kinda Mohamadieh¹
Arab NGO Network for Development (ANND)

La gobernanza mundial y su incidencia en la política regional y nacional

Numerosos críticos subrayan que la toma de decisiones ya no se da en el plano del Estado-nación y, por tanto, promueven el retroceso de las funciones del Estado y sus instituciones. Pero otros consideran que el proceso de la globalización sólo ha reposicionado al Estado, el cual debe desempeñar un papel más fuerte para estabilizar y equilibrar las políticas en aras de la justicia social, mientras el capitalismo empresarial y con fines de lucro asume funciones cada vez mayores en las políticas de gobierno (Rodrik 1998, Dervis 2005). Esto no es novedad; ha sido largamente debatido entre las escuelas socialista y capitalista. Aunque ambas coinciden en la necesidad de que exista algún tipo de Estado, la pregunta principal sigue siendo qué tipo de Estado se necesita: uno que proteja el capital, fomente políticas que maximicen el crecimiento y permitan su concentración en pocas manos, o uno que aplique políticas eficientes, que aborde la igualdad y la equidad y asegure los derechos sociales y económicos de toda la población.

No se puede discutir que las actuales circunstancias desembocan en un desplazamiento de poder que atañe al Estado, las instituciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales, entre ellos actores de la sociedad civil² y el mercado. A su vez, esto reduce la capacidad del Estado para habilitar procesos y espacios democráticos. Este déficit debilita la democracia en nuestros propios países (Stiglitz 2006, Soros 1998) y reduce el margen para la toma de decisiones a nivel nacional y la participación ciudadana.

En el presente trabajo analizaremos las consecuencias que la globalización económica tiene para el desarrollo. En la primera sección consideraremos las

limitaciones sobre las libertades y los derechos del pueblo mediante el estudio de cómo la globalización económica y sus mecanismos de liberalización comercial afectan los derechos humanos y el discurso de la democratización.

En la segunda sección estudiaremos el impacto que esto ejerce en la región, destacando cómo los países árabes enfrentan el dilema de tener que responder, ya sea a los derechos económicos y sociales, ya a los políticos y civiles. También intentaremos explicar, con una mirada específica a las violaciones de los derechos humanos que generan las políticas de liberalización del comercio, cómo la política de Estado se ve afectada por la arquitectura económica mundial. Finalmente, el trabajo arroja un poco de luz sobre las reformas económicas y sociales que la región necesita.

La globalización económica, el discurso del desarrollo y las libertades y derechos del pueblo

El sistema internacional de comercio, que representa el motor de la actual globalización económica, ha instituido nuevas formas de legislación y de relacionamiento en y entre los estados a través de instituciones, políticas y acuerdos jurídicos desarrollados en los planos multilateral, regional y bilateral. Estos acuerdos van más allá del comercio de mercaderías y abarcan ámbitos con consecuencias directas para los derechos, el nivel de vida y las normas culturales de la gente: impulsan el papel de los mercados y las políticas con fines de lucro como moldeadores del mundo y de la forma en que vive la gente. Por consiguiente, a medida que generan nuevos sistemas de poder, necesitan nuevos espacios para la participación democrática, tanto en el plano nacional como mundial.

El discurso dominante sobre el desarrollo que han adoptado en la actualidad las instituciones internacionales y la mayoría de los países desarrollados promueve un papel limitado para el Estado, una mano más libre para el mercado, priorizar la liberalización del comercio, la privatización y la generación de mayores ingresos y riquezas.

Los impulsores de este tipo de enfoque neoliberal sostienen que estas políticas con fines de lucro generan democracia, buena gobernanza y normas internacionales de conducta política. Asimismo, consideran que la apropiación de las políticas por parte de las instituciones internacionales es una cura para el interés personal, la

corrupción y la falta de sistemas políticos democráticos en los países en desarrollo.

Los opositores de estas doctrinas, por su parte, consideran que el neoliberalismo presenta problemas nuevos, agrava los existentes (Grabel 2002) y aumenta los niveles de desigualdad y pobreza (Chang y Grabel 2004, Atkinson 2002, Krugman 2002). Es que la globalización económica, dirigida por las políticas neoliberales fijadas por el Norte Industrial, que con frecuencia ha pasado por alto a las instituciones democráticas nacionales, demostró ser económicamente contraproducente y devastadora para los llamados países en desarrollo³. En el mismo sentido, algunos señalan que el neoliberalismo fomenta un sistema en el cual los grupos, que como consecuencia de estas políticas quedan privados de sus derechos económicos, carecen de poder político para obtener una compensación del Estado (DeMartino 2000). Asimismo, estas doctrinas tienden a limitar tanto el discurso sobre el desarrollo como los instrumentos estatales que elaboran las políticas a través de la imposición de una única receta económica para el desarrollo, que no necesariamente responde a las necesidades y prioridades nacionales. Por consiguiente, este tipo de globalización tiende a incrementar la demanda de "protección social" y, al mismo tiempo, empobrece la capacidad del Estado para prestarla⁴.

En ese sentido, Amartya Sen⁵ nos recuerda que el proceso de transformaciones sociales y el valor de las libertades inducidas en ese proceso tienen prioridad

3 Bjonnes, Roar. "Economic Democracy, World Government, and Globalization", disponible en: <www.proutworld.org/wg/ecodemwglob.htm>.

4 Cheru, Fantu (2002). "Economics and Human Rights: Making Globalization Work for Human Development". American University.

5 En *Development as Freedom*, Sen define al desarrollo en función de las capacidades humanas: la libertad para llevar una vida de bienestar – libertades como la adquisición de alimentos suficientes, la ausencia de enfermedades y malos tratos, acceso a la educación, ausencia de desempleo. Las inquietudes del desarrollo tienen que ver en definitiva con lo que la gente puede hacer o no: si está bien nutrida, si puede leer y escribir, si puede evitar enfermedades evitables, si puede tener una vida longeva. Percibido según estas condiciones, el desarrollo es un proceso amplio de transformación social: la eliminación de la pobreza, la reducción del desempleo y la desigualdad, niveles crecientes de educación y alfabetización. [Tomado de "Globalization and Its Contradictions; Democracy and Development in the Sub-Continent", Veena Thadani, Universidad de Nueva York, trabajo presentado en la Conferencia Británica de Estudios Internacionales, University College Cork, diciembre de 2006].

1 Kinda Mohamadieh es Gerente de Programas de la Red de ONG Árabes para el Desarrollo (ANND: <www.annd.org>). El presente trabajo se benefició con los generosos aportes del Director Ejecutivo de ANND, Sr. Ziad Abdel Samad.

2 Por actores de la sociedad civil, según el presente trabajo, se entienden diversos tipos de actores ajenos al Estado, al mercado y a la familia, entre ellos, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, los medios de comunicación y los grupos de investigación.

sobre el mero crecimiento económico, siendo éste el centro del discurso neoliberal sobre el desarrollo (ver Sen, Amartya: *Development as Freedom, Markets and Freedoms, and Markets and the Freedom to Choose*). Sen subraya la importancia de que la gente tenga libertad de opción y capacidad para decidir en qué trabajará, cómo producirá y qué habrá de consumir. Benjamin Freidman (2005) señala que el valor del creciente nivel de vida no debería limitarse a las mejoras económicas, ya que se espera empuje a las instituciones políticas y sociales de la sociedad hacia una mayor apertura y democracia. La cuestión principal, en términos de la gobernanza contemporánea mundial, es si la opción y la libertad que Sen prioriza, y la democracia a la que Freidman refiere, se pueden conquistar con la actual arquitectura financiera internacional o si, por el contrario, esta última está reforzando una capa antidemocrática de gobernanza que, sin espacio de maniobra, termina por limitar las opciones y los derechos en el plano nacional.

La globalización económica y los derechos humanos

El consenso general es que los supuestos subyacentes de la globalización económica contradicen los de los derechos humanos internacionales. Mientras los instrumentos de derechos humanos de la ONU asumen la responsabilidad gubernamental central para el cumplimiento de estos derechos, la globalización económica pide a los gobiernos que renuncien a muchas de sus responsabilidades. Por consiguiente, estos se encuentran en una situación muy paradójica, por la cual, como subrayara Samir Naim-Ahmed, reciben las decisiones en lugar de tomarlas⁶.

Para el derecho internacional, los derechos humanos priman sobre el resto de las leyes y obligaciones internacionales, incluso sobre aquéllas asociadas con los tratados económicos y comerciales. Asimismo, nuestros gobiernos tienen la obligación jurídica de transformar en políticas las convenciones de derechos humanos que hayan firmado en los planos internacional y nacional. Los gobiernos tienen la responsabilidad de respetar, proteger y cumplir los compromisos de derechos humanos.

Sin embargo, los gobiernos árabes están siendo ligados a un conjunto muy distinto de normas internacionales que, a menudo, violan los derechos humanos, impulsadas por instituciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC), los tratados de libre comercio multilaterales y bilaterales y las instituciones financieras internacionales.

Los tratados comerciales, por ejemplo, ejercen en la actualidad una influencia directa sobre los principales derechos económicos, sociales y culturales, e incluso sobre el derecho a la participación, la alimentación, la sa-

lud, la educación y el empleo. Estos derechos deben ser considerados no sólo dentro de un país, sino también más allá de las fronteras nacionales. Esto significa que la capacidad de un país para alcanzar esos derechos no debería restringirse. Además, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) requiere un margen político para que los gobiernos implementen sus compromisos de derechos humanos. Por ejemplo, los gobiernos necesitan ingresos para aplicar políticas que sostengan esos derechos y una política industrial que fomente la competitividad de sus productores en el mercado internacional. Sin embargo, las obligaciones de los acuerdos comerciales actuales lo harán difícil.

En este contexto, a los gobiernos pobres y políticamente débiles se les presenta la opción de honrar los acuerdos de derechos humanos o cumplir con los mandatos de las instituciones económicas internacionales. Con frecuencia prefieren violar los derechos humanos y enfrentar los reclamos o, en el peor de los casos, la investigación internacional, antes que ver cancelados millones de dólares en ayuda, en caso de que rechacen los acuerdos comerciales y económicos⁷.

En el nivel de la implementación, existe una brecha importante entre las comunidades políticas que dirigen las agendas económicas y comerciales en nuestros países y quienes dirigen las de derechos humanos. Los ministros de comercio y los embajadores no socializan con los ministros de asuntos sociales y demás ministerios encargados de las obligaciones de derechos humanos. Es más, los negociadores de comercio no toman en consideración los derechos humanos cuando discuten los tratados comerciales, aunque sus gobiernos están obligados por las convenciones de las cuales son parte. De hecho, no comprenden cuáles son los derechos económicos y sociales que exige el derecho internacional. Las diferencias entre estos dos ámbitos no son sólo institucionales; son culturales: los negociadores de comercio y los defensores y activistas de derechos humanos tienen diferentes perspectivas sobre lo que está en juego. Los economistas ven que el crecimiento económico, en el corto plazo, conducirá a progresivas mejoras en los derechos en el largo plazo, mientras los activistas opinan que no se debe priorizar el crecimiento económico de corto plazo a costa de los compromisos de derechos humanos⁸.

7 Shultz, Jim (2003). "Economic Globalization vs. Human Rights: Lessons From The Bolivian Water Revolt", disponible en: <www.fntg.org/news/index.php?op=read&articleid=651>.

8 Esta sección se basa en la ponencia de Olivier de Schutter, de la International Federation for Human Rights, titulada "Trade and Human Rights: Challenges and Opportunities", presentada en el taller regional sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la incidencia relacionada con el comercio, organizado por ANND, agosto de 2007.

Por consiguiente, la problemática que el sistema de comercio internacional desató a corto, mediano y largo plazo no está siendo abordada de manera constructiva e integral.

Asimismo, se mantienen las dificultades para que los gobiernos incluyan sus obligaciones jurídicas en materia de derechos humanos en las negociaciones comerciales. Uno de los principales motivos para esta dificultad es que no existe un foro político institucionalizado donde se pueda abordar la relación entre comercio y derechos humanos. El sistema internacional no brinda a oportunidad de diálogo sistemático sobre derechos humanos y desarrollo entre las organizaciones internacionales, por ejemplo, la OMC y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la ONU.

Globalización económica, liberalización del comercio y democracia

Sin embargo, numerosas investigaciones argumentan en pro de la interrelación entre democratización y liberalización comercial y muchas voces promueven la globalización económica y su agenda de liberalización comercial, tanto como factor medular para la democratización como indicador de la misma.

Este tipo de pensamiento señala que, desde mediados de la década de 1980, los países en desarrollo se apresuraron a adoptar el libre comercio, mientras simultáneamente se produjo un movimiento mundial hacia la democracia⁹. Esto sucedió luego de que en las décadas de 1960 y 1970 la mayoría de los países en desarrollo optara por políticas de sustitución de las importaciones. Muchos afirman que, gracias a esas políticas, los grupos que más ganaron tendieron a ser fuertes partidarios de los dirigentes políticos. Se creía que cambiar esas políticas comerciales provocaría graves costos para los principales partidarios del régimen¹⁰.

En la misma línea, estas investigaciones sostienen que existen vínculos estructurales entre la democratización y la liberalización comercial. La democratización habilita nuevas avenidas de apoyo a un comercio más libre, al tiempo que reduce la capacidad de los gobiernos para utilizar las barreras comerciales como estrategia para conseguir apoyo político. Más aún, la democratización, que implica un incremento en el tamaño del electorado, induce la adopción de políticas comerciales que fomentan más adecuadamente el bienestar de los consumidores/electores en general, lo que implica la liberalización comercial¹¹ y el supuesto de que ésta fomenta el bienestar de los consumidores.

9 Milner, Helen y Kubota, Keiko (2005). "Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries" en *International Organization*, Vol. 59, issue 01, p. 107-143.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

6 Naim-Ahmed, Samir (2007). "Human Rights and Globalization", disponible en: <countercurrents.org>.

Sin embargo, la experiencia nos dice que la liberalización comercial no necesariamente aumenta el bienestar de los consumidores ni facilita la protección de sus derechos básicos, incluido el de acceder a servicios básicos como salud, educación, vivienda, agua y electricidad. Asimismo, la experiencia en los países en desarrollo no indica que, ni el cambio de política comercial, ni tampoco la liberalización de la economía basada en los modelos de sustitución de las exportaciones, hayan implicado diferencia alguna respecto a la redistribución de la riqueza y los recursos.

Contrario a este enfoque, debe señalarse que la democracia real y sustantiva, que realce la participación popular – que incluya a múltiples actores y electores de las clases de medianos y bajos ingresos – puede generar oposición y reclamar limitaciones sobre las políticas de liberalización comercial. Esto se debe a que la liberalización comercial ha sido dirigida por las prioridades empresariales y ha estado concentrando la riqueza en manos de pocos, a la vez que margina los derechos de los sectores de medianos y bajos ingresos. En esta línea, la adopción de un sistema democrático puede en realidad contradecir las tendencias hacia la liberalización económica.

Así, se podría señalar que las políticas de liberalización económica no generan necesariamente sociedades abiertas y democráticas. La región árabe, por ejemplo, muestra lo contrario: en tanto muchos de sus países dieron pasos para liberalizar en forma unilateral sus políticas comerciales, la mayoría sigue experimentando la concentración de la riqueza en pocas manos, que a menudo tienden a ser las mismas que controlan los procesos políticos o mantienen fuertes conexiones con los regímenes en el poder.

Derechos sociales y económicos frente a derechos políticos y civiles

En la región árabe, tanto la arquitectura económica internacional contemporánea como los marcos de gobernanza internacional descritos anteriormente han influido de manera significativa los procesos de diseño de políticas y de los procesos de institucionalización. Aunque se incorporaron cambios importantes a los modelos económicos adoptados en la región, la mayoría de los estados árabes fracasó en su transición a la democracia y sigue dominada por regímenes antidemocráticos y autocráticos. En este contexto, la región combina claramente un fuerte papel estatal – que domina las esferas políticas y limita el espacio de la sociedad civil – con un papel relativamente débil de las pequeñas y medianas empresas privadas y un intensificado proceso de reformas económicas, conducido según los enfoques y recetas económicas internacionales dominantes a nivel internacional.

Vale la pena señalar que, con frecuencia, la importancia geoestratégica y la abundancia de los

Los tratados comerciales, por ejemplo, ejercen en la actualidad una influencia directa sobre los principales derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho a la participación, la alimentación, la salud, la educación y el empleo.

recursos naturales de la región han atraído intereses económicos internacionales y hegemónicos. Un factor que intensificó el interés en la región ha sido que, en la era poscolonial, la mayoría de los estados árabes adoptaron políticas exteriores “antiimperialistas”. De hecho, el Egipto de Nasser fue uno de los líderes del proceso de Bandung (1955) y del bloque de países no alineados¹². Asimismo, países como Argelia desempeñaron un papel clave en la consolidación del G77 y la promoción del discurso sobre desarrollo dentro de la ONU.

En los países árabes, el Estado desempeñó un papel de liderazgo en los asuntos socioeconómicos; en la década de 1960, los grupos políticos que asumieron el poder adoptaron una ideología y una agenda izquierdista y socialista que prometía bienestar económico y justicia social. En esos días iniciales, tras la lucha por la liberación nacional, los países árabes, como otros en desarrollo, se mostraban más entusiastas con la institucionalización de los derechos socioeconómicos dentro de sus legislaciones y constituciones nacionales que con aquellos políticos y civiles. Mientras los primeros estaban en sintonía con el sistema de estado de bienestar que era la norma en la región, los derechos políticos y civiles amenazaban con la pérdida de control sobre el poder. Por consiguiente, los estados árabes ejercieron un poder férreo y reprimieron las libertades políticas y civiles.

Por lo tanto, en la década de 1970, y de manera coherente con la incapacidad de los estados para proporcionar una exitosa consolidación institucional que respetara los derechos políticos y civiles, surgió un clamor popular exigiendo reformas y cambios. Esto sucedió a costa de los derechos socioeconómicos, cuya importancia se minimizó en el momento. Al mismo tiempo, respondiendo a la postura política de los países árabes, los gobiernos occidentales y las instituciones financieras internacionales tuvieron un papel activo en la promoción de iniciativas por el cambio en la región.

Desde comienzos de la década de 1990, la estrategia de Occidente para la región adoptó un enfoque más centrado y corregido, producto de los cambios geopolíticos en el planeta. Estas estrate-

gias – que se reforzaron tras los hechos del 11 de septiembre – hallaron su expresión en varias iniciativas políticas, económicas y sociales, comenzando con la incorporación de las estrategias de ajuste estructural del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) que tuvieron lugar a fines de la década de 1970 y en la de 1980. A esto le sucedió la Asociación Euromediterránea (el proceso de Barcelona), el proyecto del Medio Oriente Ampliado y un sinnúmero de propuestas de las instituciones financieras internacionales. Estas propuestas fueron presentadas como reformas que abordaban las estructuras socioeconómicas básicas de la región¹³. De hecho, las iniciativas extranjeras de reforma se alinearon, directa o indirectamente, con las agendas de liberalización económica, mientras las iniciativas nacionales y regionales adoptaron una posición de aceptación pasiva de las recetas neoliberales propuestas dentro de esas agendas.

El cambiante papel del Estado en el proceso de desarrollo

En las postrimerías de la era colonial, la región alcanzó un crecimiento y un avance socioeconómico importantes. En su informe “Labor, Growth, and Governance in the MENA region” (Trabajo, crecimiento y gobernanza en la región del Medio Oriente y África del Norte), el Banco Mundial señala que el modelo económico adoptado por los países árabes en ese período dependió del papel integral que desempeñó el Estado como proveedor de servicios sociales, incluidos educación, vivienda, salud y subsidios alimentarios. El Banco Mundial afirma que, durante este período, los países árabes alcanzaron importantes progresos en desarrollo social.

El papel de los estados comenzó a reducirse en las décadas de 1970 y 1980, mientras se emprendió la liberalización de la economía y del comercio como parte de los programas de ajuste estructural recomendados por el Banco Mundial y el FMI. En este período comenzó, en los países árabes, la desconstrucción del contrato social vigente entre Estado y ciudadanía. Además, los países pasaron, de las economías dirigidas por el Estado y las políticas de crecimiento de sustitución de las importaciones, a la adopción de estrategias de sustitución de las exportaciones. Como se señaló anteriormente, esta transición tuvo lugar bajo regímenes represores que abandonaron los objetivos de desarrollo y liberación¹⁴, más preocupados por seguir aferrados al poder.

Hoy, el desarrollo de la región está paralizado. La crisis socioeconómica incluye falta de crecimiento, desempleo, desequilibrios entre los sectores productivos e índices de deterioro en el ingreso y la distribución de la riqueza. Las estructuras económicas

12 Abou Chakra, Sanaa (2007). “Establishing Democracy in the Arab Region: A Comparative Approach to International and Regional Initiatives (Political, Economic, and Social)”, documento preparado para ANND.

13 Milner y Kubota, *op. cit.*

14 *Ibid.*

padecen baja productividad, falta de diversidad y escasez de inversiones en los sectores productivos. La situación se agrava con la distribución desigual de la riqueza entre los países de la región: algunos se encuentran entre los países más ricos del mundo (como Emiratos Árabes Unidos) y otros (Somalia, por ejemplo), entre los más pobres.

Los países de la región árabe padecen, también, deterioro en el nivel educativo, especialmente en el medio rural, y una frágil conexión entre los programas académicos y las necesidades de producción y del mercado laboral. La expansión del acceso a la educación, una de las conquistas más importantes en la era de la independencia nacional, no se complementó con la necesaria modernización del sistema educativo. Los planes de salud y las redes de seguridad social siguen restringidos a ciertas clases, enquistados en complejos trámites burocráticos y prestando malos servicios¹⁵.

Asimismo, como consecuencia de la globalización y de su ubicación intersectante entre los tres continentes (Asia, África y Europa), la región árabe experimenta una drástica transformación de patrones de trabajo y producción. Esto, según la Organización Árabe del Trabajo¹⁶, produce cifras más altas de desempleo, especialmente entre los jóvenes y las mujeres con educación, y agrava la falta de protección social para las fuerzas de trabajo nacional y migrantes, en una región que necesita crear aproximadamente 100 millones de empleos en los próximos 20 años¹⁷.

Al describir esta situación, el Director General de la OIT, Juan Somavía, señala que, "cada vez más, los temas fundamentales de la libertad de asociación y la negociación colectiva no son sólo vistos como fines en sí mismos, sino también como medios para apuntalar el crecimiento y la equidad". Somavía subraya que "el modelo de globalización actual no está cumpliendo con la gente común. Vemos que crecen las disparidades, que aumenta el descontento, y que los enemigos de la seguridad humana en todas las sociedades atizan las llamas de la discordia."¹⁸

¿Qué traen las iniciativas extranjeras de reforma a la región?

En este contexto, gran parte de las actuales propuestas de reforma surgen de los intereses económicos de aquellos países desarrollados involucrados en la región y reflejan la hegemonía del enfoque neoliberal y

15 Esta sección se basa en investigación y análisis proporcionados en Milner y Kubota, *op. cit.*

16 Apuntes de Ahmad Mohammad Luqman, Director General de OAT, Ginebra (Noticias de la OIT) – Conferencia de la OAT y la OIT.

17 Cf. cifras de la OIT y la OAT.

18 Apuntes del Director General de la OIT Juan Somavía, dirigiéndose a la 35a Sesión de la Conferencia Árabe del Trabajo en Sharm el Sheikh, Egipto, <www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/I-News/lang-en/WCMS_090684/index.htm>.

LOS PAÍSES ÁRABES Y LA DUDH

La mayoría de los países árabes reconocen la Carta Internacional de Derechos Humanos, que incluye a la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La DUDH integra la amplitud y la indivisibilidad de todos los derechos, ya sean económicos, sociales, culturales, políticos o civiles.

Sin embargo, en las últimas décadas, la DUDH ha sufrido la presión creciente, en el plano internacional y regional, de la promoción y priorización de la "guerra contra el terror", la consolidación de ideologías que promueven la supremacía de una cultura particular y la división artificial entre los derechos sociales, económicos y culturales. A esto se le debe agregar otro factor de perturbación: la problemática de la soberanía nacional frente al debate sobre quién es responsable de implementar la DUDH: los estados, la sociedad civil o la comunidad internacional.

Ziad Abdel Samad. Ponencia en el 60º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Arab NGO Network for Development)

centrado en las empresas privadas que apoyan. Estas recetas han fomentado un proceso de reformas que limita el papel del sector público y lleva a una mayor dependencia del comercio y la inversión como medio para lograr el rápido crecimiento económico y la creación de empleos¹⁹. Sin embargo, estas reformas no se complementan con reformas o cambios en las demás esferas. Esto limita la capacidad de que los beneficios económicos se distribuyan hacia el pueblo.

Según sus partidarios, la globalización habría de crear nuevos espacios para la participación popular. Por consiguiente, los regímenes autocráticos tendrían menos capacidad para sobrevivir. Sin embargo, la cruda realidad deja de manifiesto las deficiencias de semejante teoría: en las autocracias de la región – ya sean monarquías, sistemas unipartidistas o países gobernados por juntas militares – las nuevas élites educadas se convirtieron en un grupo marginado con horizontes limitados para el ascenso social, la monopolización de la toma de decisiones por procesos de herencia cerrados, fórmulas retrógradas de representación política, así como flagrantes violaciones a los derechos humanos y las libertades públicas y privadas²⁰. Peor aún, la liberalización económica robustece a los regímenes autocráticos, ya que les ofrece más poderes de control mediante herramientas económicas. Dado que la concentración de la riqueza en manos de unos pocos ha sido sostenida y ha ido en aumento, con frecuencia esos pocos son las mismas personas que controlan el poder político.

En la actualidad la globalización económica se ha convertido en el proceso para fijar los escenarios políticos y los instrumentos de participación en los frentes mundiales, regionales y nacionales²¹. Este contexto

19 Banco Mundial (2003). *Trade, Investment, and Development in the Middle East and North Africa: Engaging the World*.

20 Milner y Kubota, *op. cit.*

21 Yasseen, Sayed (2008). "End of Representative Democracy". Periódico libanés *An-Nahar* (24 de abril de 2008).

tiende a limitar la discusión sobre el desarrollo como crecimiento económico y no como desarrollo humano, y sobre la democracia como democracia formal/procesal en lugar de la democracia sustancial²², que incluye el empoderamiento económico de la mayoría y los pobres privados de derechos²³.

Pero las reformas económicas y enfoques políticos que nuestros países adoptan en la actualidad no permiten mayores opciones políticas; por el contrario, incrementan las tensiones y la inadecuada representación política. Fomentan la democracia procesal y no sustantiva. De hecho, la población de varios países árabes ha estado viviendo bajo leyes de emergencia durante décadas, mientras otros estados siguen violando a diario los derechos humanos. En contraste con la presunta defensa de la democracia, los actores extranjeros, en rigor, parecen favorecer el autoritarismo en la región para poder aplicar una agresiva agenda neoliberal de cambios, mientras se marginan los derechos del pueblo. Esto, a su vez, parece convalidar la teoría que sostiene que los gobiernos autoritarios son más capaces de iniciar y sostener las grandes reformas económicas²⁴.

22 La democracia sustantiva es una forma de democracia que funciona en el interés de los gobernados y se manifiesta por la participación equitativa de todos los grupos de la sociedad en el proceso político. También se puede hacer referencia a este tipo de democracia como democracia funcional. La democracia procesal es un sistema estatal en el cual están instaladas las formas relevantes de la democracia si bien, en realidad, no está administrado democráticamente; por consiguiente, el pueblo o los ciudadanos del Estado ejercen una influencia menor. Este tipo de democracia supone que el proceso electoral es el núcleo central de la autoridad depositada los funcionarios elegidos y asegura que se cumplan debidamente los procesos electorales (o que al menos eso parezca). Puede describirse como una democracia (o sea, el pueblo vota a sus representantes) en la cual sólo existen las estructuras e instituciones básicas.

23 Milner y Kubota, *op. cit.*

24 *Ibid.*

Liberalización comercial conducente a violaciones directas de los derechos ciudadanos

En 2005-2006, el arancel promedio aplicado a los productos industriales de la región varió entre 24% y 26% en países como Túnez, Djibouti y Marruecos, 18% y 20% en Argelia, Egipto y Sudán, 10% y 12% en Jordania y Mauritania y 5% y 7% en Líbano, Yemen y los países del Golfo. El arancel promedio aplicado sobre los productos agrícolas varió entre 23% y 65%. Estos aranceles, con frecuencia inferiores al promedio aplicado en otros países en desarrollo, indican el grado y alcance que la liberalización ha tenido en la región²⁵.

Acuerdo de Zonas Industriales Calificadas

Las inadecuadas políticas de liberalización económica adoptadas hoy no se limitan a anular el espacio político en los países donde se implementan; los acuerdos comerciales que se desarrollan y firman en este contexto contravienen directamente los derechos humanos de sus habitantes.

Por ejemplo, con anterioridad al tratado bilateral de libre comercio entre los dos países (2001), Jordania y Estados Unidos firmaron el de Zonas Industriales Calificadas (QIZ, en inglés). El tratado de las QIZ exige que 11% de los insumos industriales jordanos procedan de Israel, asociando de manera indebida la política económica de Estados Unidos en la región con el respaldo de Washington a Israel, aun antes de alcanzar un acuerdo político sobre los derechos del pueblo palestino. De esta manera, la normalización de las relaciones con Israel se convierte en un proceso independiente de las negociaciones políticas para hallar una solución justa al conflicto palestino-israelí.

Pero, al margen de esa problemática geopolítica, la desregulación derivada del tratado conduce a violaciones directas de las leyes y derechos laborales, como bajos salarios, condiciones de empleo poco favorables, falta de seguro de salud, horario de trabajo abusivo, violación del derecho al trabajo adecuado, desregulación del despido del personal, falta de entrenamiento y capacitación.

Las QIZ jordanas están ocupadas en su mayoría por compañías extranjeras (principalmente asiáticas), y el 60% de sus aproximadamente 60 mil trabajadores son nacidos en el extranjero²⁶. Miles de trabajadores extranjeros y jordanos, en su mayoría mujeres del medio rural jordano, trabajan en

25 Estas cifras fueron extraídas de material de investigación inédito desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la región árabe.

26 Yerkey, Gary G. (2006). "Bilateral Agreements: Jordan Cracks Down on Firms Exploiting Foreign Workers in Violation of Trade Pact". Bureau of National Affairs. Disponible en: <www.nlcnet.org/article.php?id=70>.

GLOBALIZACIÓN E INDIGENCIA SOCIAL

"El neoliberalismo y la promesa de la salvación material son vigorosamente refutados por la presencia simultánea de grotescas concentraciones de riqueza y privilegio, por una parte, y la escala sin precedentes de pobreza, miseria, desigualdad y marginación, por otra. Sobre todo, la globalización expone a vastas poblaciones de todas las partes del mundo a una racionalidad de mercado implacable, perpetuando las disparidades existentes y profundizando la indigencia social."

Mustafa Kamal Pasha, 1999: 180 181.

1 Thadani, Veena (2006). "Globalization and Its Contradictions; Democracy and Development in the Sub-Continent". Universidad de Nueva York, trabajo presentado en la Conferencia Británica de Estudios Internacionales, University College Cork.

condiciones poco favorables en las instalaciones, produciendo para multinacionales como Wal Mart, Gloria Vanderbilt, Target y Kohl's.

A decenas de miles de trabajadores extranjeros, en su mayoría de Bangladesh, China, India y Sri Lanka, se les confiscaron los pasaportes al llegar a Jordania y se les obligó a trabajar hasta 109 horas por semana²⁷. Algunos quedaron atrapados en una servidumbre involuntaria, otras fueron violadas por los gerentes de las fábricas u obligados a trabajar turnos de 24, 38 y hasta 72 horas. En algunos casos, los trabajadores que reclamaban salarios dignos fueron enviados a la cárcel.

En la fábrica Al Safa, que confecciona prendas de vestir para Gloria Vanderbilt, una joven se ahorcó tras ser violada por el gerente. A los trabajadores se les pagaba un promedio de dos centavos la hora. Además recibían bofetadas, patadas, golpes de puño y eran azotados con palos y cinturones²⁸.

Luego de que el Comité Nacional de Trabajo, grupo con sede en Nueva York que defiende los derechos de los trabajadores²⁹, denunciara estas

27 "US government asked to investigate allegations, Jordan rocked by abuse claims", 5 de mayo de 2006, disponible en: <www.emergingtextiles.com/?q=art&s=060505Jmark&r=free&n=1>.

28 Kernaghan, Charles (2006). "U.S. Jordan Free Trade Agreement Descends Into Human Trafficking & Involuntary Servitude; Tens of Thousands of Guest Workers Held in Involuntary Servitude". National Labor Committee.

29 Sitio web del National Labor Committee: <www.nlcnet.org/index.php>

violaciones, los empleados extranjeros de las empresas implicadas en las violaciones a los derechos laborales fueron transferidos a sus países de origen o a otras empresas³⁰.

Egipto también firmó un QIZ. En ocasiones este convenio presenta la base para la firma de un tratado de libre comercio (TLC) bilateral con Estados Unidos. En la actualidad, Estados Unidos mantiene en la región árabe TLC bilaterales con Jordania (2001), Marruecos (2005), Bahrein (2006) y Omán (2006). A su vez, los TLC impulsados por Estados Unidos demostraron que reducen el espacio político disponible para la toma de decisiones nacional, ya que imponen al sector de servicios condiciones más estrictas de liberalización que los tratados dentro de la OMC. Los TLC obligan a los países a liberalizar todos los sectores de servicios incluidos en el tratado, lo cual los habilita a ser privatizados³¹. En consecuencia, muchos países árabes renunciaron a la capacidad de regular el acceso igualitario de los ciudadanos a servicios básicos como educación, servicios sanitarios, agua y demás.

La Asociación Euromediterránea

También, en el contexto de la Asociación Euromediterránea inaugurada dentro del proceso de Barcelona, ocho países árabes³² firmaron tratados de asociación comercial con la Unión Europea (UE) para alcanzar una Zona de Libre Comercio Euromediterránea (ZLCE) en 2010. Aunque se presentan como una asociación presuntamente integral, orientada al desarrollo, la paz y la seguridad en la cuenca septentrional y meridional del Mediterráneo, estos tratados carecen de consideración alguna por los derechos sociales y económicos. Un informe de la Red de Derechos Humanos Euromediterránea (Byrne y Shamas, 2002) reveló la casi completa ausencia de pensamiento metodológico, por parte de las instituciones de la UE y euromediterráneas, en la elaboración general de los tratados, respecto al tema de los derechos económicos y sociales y de su función³³. Incluso cuando los derechos humanos son incluidos en el campo de la asociación, esto se

30 "QIZ workers relocated following investigations". *Jordan Times*, 5 de julio de 2006.

31 Mediante la estrategia de negociación por lista negativa los países eligen cuáles servicios no son negociables, mientras el resto de los servicios se incluyen en el tratado. En tanto, la estrategia de lista positiva implica que los países designan específicamente cuáles servicios se incluirán en el tratado, mientras los no designados quedan excluidos.

32 Los países árabes que firmaron un acuerdo de asociación con la UE son Líbano, Egipto, Jordania, Autoridad Palestina, Marruecos, Túnez y Argelia. El acuerdo de Siria con la UE está pendiente.

33 Martin, Ivan, Byrne, Iain y Schade-Poul, Marc (2004). "Economic and Social Rights in the Euro-Mediterranean Partnership". Universidad Carlos III de Madrid, España; Centro de Derechos Humanos, Universidad de Essex, Red de Derechos Humanos Euromediterránea.

orienta hacia los políticos y civiles. No obstante, la falta de avances paralelos en función de los derechos económicos y sociales podría convertir a la consideración por los civiles y políticos en una formalidad carente de sustancia³⁴.

En general, no se realizan estudios que evalúen el impacto de estos tratados, ya sea antes o después de su firma. La UE encargó la única evaluación hasta la fecha sobre la sostenibilidad de la ZLCE, para indagar sobre las consecuencias de la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias de los productos industriales, la agricultura, los servicios y la liberalización comercial sur-sur. El estudio indicó que la liberalización del comercio entre la UE y los Países Asociados del Mediterráneo (PAM) provocaría importantes problemas sociales, específicamente en el corto y mediano plazo.

El estudio también subraya que los PAM afectarán las conquistas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, advirtiendo sobre los "importantes efectos adversos para los Objetivos uno (pobreza), dos (educación) y cuatro y cinco (salud), y efectos mixtos para el Objetivo siete (medio ambiente)." Las posibles consecuencias adversas refieren a la pérdida de ingresos arancelarios, que ocurre principalmente por la liberalización de los productos industriales, lo cual es agravado por los efectos de otros componentes del escenario de la ZLCE. "Sin una mitigación eficaz, algunos de los efectos de corto plazo podrían continuar en el largo plazo", explica el estudio. Y agrega que los PAM experimentarán "un importante aumento del desempleo, caída de los salarios y pérdidas significativas en los ingresos públicos de algunos países, con posibles repercusiones sociales por la reducción del gasto en salud, educación y programas de apoyo social". Además, se espera que el proceso de liberalización provoque "una mayor vulnerabilidad de los hogares pobres ante las fluctuaciones de los precios de los alimentos básicos en el mercado mundial y efectos adversos sobre el estatus, el nivel de vida y la salud de las mujeres rurales, asociados con una conversión acelerada de la agricultura tradicional a la comercial."

Aunque este tipo de consecuencias adversas ha sido previsto, la política continúa desarrollándose en idéntico sentido. Parecería que los países y políticas involucradas no están abiertos a discusión.

¿Qué tipo de reformas económicas y sociales necesita la región?

La región árabe carece de planes nacionales claros y transparentes de reforma socioeconómica. Con frecuencia, los obstáculos políticos se esgrimen como excusa para introducir leyes que interrumpan los procesos políticos nacionales. Los regímenes en

La Declaración de Alejandría, una de las principales declaraciones sobre reformas en la región, y la única iniciativa exhaustiva de la sociedad civil en favor de las reformas, subrayó la necesidad de atacar la pobreza en sus dimensiones integrales y múltiples, como la marginación social y política, la falta de participación y las limitadas oportunidades para la movilidad vertical.

el poder no lograron atender los apremiantes problemas socioeconómicos que enfrenta la región, y las reformas económicas aplicadas responden principalmente a los requisitos de las principales instituciones internacionales y de los países socios del mundo desarrollado que no necesariamente atienden las necesidades y prioridades locales.

La Declaración de Alejandría, una de las principales declaraciones sobre reformas en la región, y la única iniciativa exhaustiva de la sociedad civil sobre las reformas, es producto de la conferencia de la sociedad civil árabe celebrada en Alejandría, Egipto, en marzo de 2004³⁵. La Declaración³⁶ afirma que aspectos fundamentales para cualquier proceso de reforma a ser desarrollado en la región no están siendo considerados, como por ejemplo las controversias referidas a la orientación del sistema económico, la nueva definición del papel del Estado, la relación entre el Estado y el mercado y las dimensiones sociales del desarrollo.

Como destacara la Declaración, existe la necesidad de atacar la pobreza en sus dimensiones integrales y múltiples, como son la marginación social y política, la falta de participación y las limitadas oportunidades para la movilidad vertical. Los signatarios de la declaración consideran que el crecimiento económico, por sí solo, no es instrumento suficiente para la reducción de la pobreza. Por lo tanto, piden se adopte un marco de aplicación para combatir la po-

breza, de conformidad con la Declaración del Milenio de la ONU, que sea más cercano en el tiempo.

Asimismo, el empleo representa un gran problema. La declaración propone dar énfasis al desarrollo de los programas de financiación de pequeñas y medianas empresas, al empoderamiento de las mujeres para que participen en la fuerza laboral nacional y a la modificación de las políticas económicas vigentes desde una perspectiva de pleno empleo. La creación de empleos y la reducción del desempleo sigue siendo el principal desafío para el desarrollo de la región. La tasa de desempleo ha crecido desde mediados de la década de 1980 y ahora tiene un promedio superior al 15% de la fuerza de trabajo, según cifras oficiales. Es probable que el desempleo real sea mucho mayor.

Por ese motivo, es imperativo revisar las políticas económicas y sociales de la región y su interrelación con el bienestar y los derechos políticos y civiles. La sociedad civil árabe y las instituciones del sector privado (las empresas) pueden realizar aportes importantes a la reforma económica. Estas contribuciones habrán de ser alcanzadas a través de la participación en la fijación de prioridades y trabajando en su implementación mano a mano con los gobiernos. ■

Referencias

- Atkinson, Anthony (2002). "Top Incomes in the United Kingdom over the Twentieth Century", Nuffield College, Oxford.
- Chang, Ha-Joon and Grabel, Ilene (2004). *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual*. Nueva York: Z Books.
- DeMartino, George (2000). *Global Economy, Global Justice: Theoretical Objections and Policy Alternatives to NeoLiberalism*. Londres: Routledge.
- Dervis, Kamal (2005). *A Better Globalization: Legitimacy, Governance and Reform*. Washington DC: Center for Global Development.
- Freidman, Benjamin M. (2005). *The Moral Consequences of Economic Growth*. Nueva York: Vintage Books of Random House, Inc.
- Grabel, Ilene (2002). "Neo-Liberal Finance and Crisis in the Developing World", *Monthly Review*, 53 (11).
- Krugman, Paul (2002) "For Richer", *New York Times*, 20 de octubre.
- Rodrik, Dani (1998). "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?". *The Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 5, 997-1032, Universidad de Harvard.
- Soros, George (1998). *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered*. Londres: Little Brown and Co.
- Stiglitz, Joseph (2006). *Making Globalization Work*. Nueva York: Norton and Co.

35 Esta conferencia fue organizada por la Biblioteca de Alejandría y la Liga de Estados Árabes, en asociación con el Consejo Árabe de Negocios. Este último se fundó en 2003 y actúa como cuerpo asesor del Foro Económico Mundial en su estrategia para el mundo árabe. El Informe de Competitividad Árabe de 2005, producido por el Foro Económico Mundial, <www.weforum.org>, que abordó las propuestas de reforma económica en los países árabes, se refirió a las reformas necesarias en las instituciones del sector público y los mercados laborales, la gobernanza y la competitividad, las reformas estructurales, el clima de inversiones, y el papel del sector privado, la inversión extranjera directa, las relaciones de cooperación y políticas de liberalización, gastos y liquidez estatal, así como el papel de las mujeres.

36 Consulte la declaración en: <www.bibalex.org/arf/en/Files/Document.pdf>.

34 *Ibid.*