

**Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo**  
(coordinadores)

# **Tiempos difíciles. Guerra y poder en el escenario internacional**

**ANUARIO CIP  
2003**



**Icaria** ✠ editorial

ANUARIO CIP 2003: Tiempos difíciles. Guerra y poder en el escenario internacional / coordinado por Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo ; Centro de Investigación para la Paz (CIP), Fundación Hogar del Empleado (FUHEM) .- [Barcelona] : Icaria, 2003  
296 p.; 23 cm. — (Anuario ; 2003)  
ISBN: 84-7426-642-4

I. Relaciones Internacionales — 2003 — Anuario. 2. Conflictos Internacionales — 2003 — Anuario. 3. Política Exterior — 2003 — Anuario. I. Aguirre, Mariano (coord.). II. González Bustelo, Mabel (coord.). III. Centro de Investigación para la Paz.

- © Mariano Aguirre, Mabel González Bustelo, Phyllis Bennis, Michael T. Klare, Robert Matthews, Jesús A. Núñez Villaverde, Alberto Piris, Francisco Rojas Aravena, Diego Cordovez, Carolina María Rudas, Neve Gordon, Xulio Ríos, Mónica Rafael, Philip Swanson, Reed Brody, José Antonio Sanahuja, Pilar Estébanez.
- © Del artículo «La industria del petróleo: potenciando los conflictos armados»:  
FAFO  
P.O. Box 2947 Toyen  
N-0608 Oslo (Noruega)

De esta edición:

- © Centro de Investigación para la Paz  
Fundación Hogar del Empleado  
Duque de Sesto, 40  
28009 Madrid  
Teléfono: (91) 576 32 99  
Fax: (91) 576 32 71  
Correo electrónico: [cip@fuhem.es](mailto:cip@fuhem.es)
- © Icaria Editorial  
Ausiàs Marc, 16, 3.º 2.ª  
08010 Barcelona  
Teléfono: (93) 301 17 23  
Correo electrónico: [icariaeditorial@terra.es](mailto:icariaeditorial@terra.es)  
Web: [www.icariaeditorial.com](http://www.icariaeditorial.com)

Primera edición: abril, 2003

ISBN: 84-7426-642-4

Depósito legal: B. 22.867-2003

Fotocomposición: Text Gràfic

Impresión y encuadernación: Romanyà Valls  
Impreso en España

Prohibida la reproducción total o parcial.  
Para solicitar autorización de reproducción escribir al CIP o a Icaria editorial.

## SUMARIO

<i>Introducción</i> , Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo . . . . .	5
<b>La guerra contra Irak</b>	
<i>I. La ONU como campo de batalla</i> , Phyllis Bennis . . . . .	19
<i>II. Descifrar las razones de la guerra</i> , Michael T. Klare . . . . .	33
<i>III. La proyección del poder de Estados Unidos</i> , Robert Matthews . . . . .	45
<i>La política de seguridad de la UE: ¿una Torre de Babel?</i> , Jesús A. Núñez Villaverde . . . . .	71
<i>La política exterior española en 2002</i> , Alberto Piris . . . . .	89
<i>Incertidumbre e inestabilidad en Suramérica</i> , Francisco Rojas Aravena . . . . .	101
<i>Afganistán: una deuda de la Guerra Fría</i> , Diego Cordovez . . . . .	115
<i>La colaboración de Putin contra el terrorismo</i> , Carolina María Rudas . . . . .	135
<i>Israel: el enemigo interior y los límites del movimiento por la paz</i> , Neve Gordon . . . . .	153
<i>El mundo desde Pekín: preparando el futuro</i> , Xulio Ríos . . . . .	171
<i>Timor Oriental: el nacimiento de la fragilidad</i> , Mónica Rafael . . . . .	183

<i>La industria del petróleo: potenciando los conflictos armados,</i> Philip Swanson . . . . .	197
<i>Fuera de la ley: EE UU en la Corte Penal Internacional,</i> Reed Brody . . . . .	225
<i>De Doha a Bagdad: la fuerza contra la cooperación internacional,</i> José Antonio Sanahuja . . . . .	237
<i>El contexto del sida: ¿una tragedia camino del olvido?,</i> Pilar Estébanez . . . . .	261

## DE DOHA A BAGDAD: LA FUERZA CONTRA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

*José Antonio Sanahuja\**

En los últimos diez años se ha producido un visible declive del modelo económico neoliberal conocido como «Consenso de Washington» y se ha ido gestando un nuevo consenso internacional sobre desarrollo. Aunque no cuestiona los fundamentos económicos del anterior, ha asumido como objetivos centrales la lucha contra la pobreza y el desarrollo social. La mejor expresión de ese nuevo consenso son los «Objetivos de Desarrollo del Milenio», adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2000 a través de la «Declaración del Milenio», firmada por 189 países, incluyendo 147 jefes de Estado y de Gobierno.<sup>1</sup> Comprenden ocho objetivos de desarrollo social y económico, que se concretan en 18 metas cuantificables para el período 1990-2015, y uno o varios indicadores de progreso para cada una de ellas (ver cuadro anexo).

En la aparición de esos objetivos han intervenido distintos actores y procesos. Varios han sido adoptados en las Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres de Naciones Unidas celebradas a lo largo de los años noventa: sobre infancia (Nueva York, 1990); medio ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, 1992), derechos humanos (Viena, 1993); población y desarrollo (El Cairo, 1994); mujer y desarrollo (Pekín, 1995); desarrollo social (Copenhague, 1995) y alimentación (Roma, 1996). Estas Cumbres trataron de promover acuerdos globales sobre metas de desarrollo en el contexto, más favorable, de la pos-Guerra Fría y de la crisis

---

\* José Antonio Sanahuja es profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (sanahuja@cps.ucm.es). En este texto se ha contado con la valiosa colaboración de Juan Pablo Prado Lallande, investigador del CONACYT de México.

<sup>1</sup> Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.

de la ideología neoliberal. Las «Cumbres paralelas» fueron, además, el escenario de la aparición del movimiento transnacional de ONG y otras organizaciones sociales, que desembocó en las movilizaciones de Seattle de noviembre de 1999 ante la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En mayo de 1996 los países donantes, agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), adoptaron la mayor parte de los objetivos de las Cumbres de Naciones Unidas como metas expresas de la ayuda externa.<sup>2</sup> Esa decisión se inscribe en el objetivo, más amplio, de renovar los fundamentos de la ayuda externa en la pos-Guerra Fría. En ese escenario, perdieron vigencia las motivaciones poscoloniales y los intereses estratégicos que justificaban la ayuda externa. Junto a las dudas crecientes sobre su eficacia, ésta se vio sometida a dos críticas: la de sectores neoliberales, que pedían su desaparición alegando que la inversión privada respondería de manera más eficiente a las necesidades de financiación del desarrollo, y la crítica radical, que denunciaba la subordinación de la ayuda a los intereses económicos de los países industrializados y las dinámicas de la globalización. En ese contexto, los objetivos de lucha contra la pobreza de Naciones Unidas proporcionaban un buen argumento para dar nueva legitimidad a la ayuda y hacerla compatible con políticas de liberalización y con los intereses de política exterior de los países donantes.<sup>3</sup>

En junio de 2000 el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la ONU y la OCDE se comprometieron a impulsar los objetivos de desarrollo del CAD.<sup>4</sup> Este compromiso tiene gran importan-

---

<sup>2</sup> Ver Comité de Ayuda al Desarrollo, *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation*, OCDE, París, mayo de 1996 (disponible en <http://www.oecd.org/dac>).

<sup>3</sup> Este argumento se desarrolla con más detalle en José Antonio Sanahuja, «Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y la transformaciones de la sociedad internacional», en José Antonio Sanahuja y Manuel Gómez-Galán, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid, 2001, pp. 51-127.

<sup>4</sup> Ver *Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, elaborado con motivo de la XXIV sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada en junio de 2000 para revisar el cumplimiento de los compromisos de la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague de 1995 (<http://www.paris21.org/betterworld>).

cia para el sistema internacional de cooperación al desarrollo, al ser asumido conjuntamente por Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Estas últimas siempre habían mantenido una prudente distancia de Naciones Unidas, más proclive a los intereses de los países pobres, para preservar su libertad de acción y promover políticas favorables a los intereses de los países industrializados. Por otra parte, compromete expresamente al FMI y al Banco Mundial con los objetivos internacionales de desarrollo y, en especial, con la reducción de la pobreza. Como señala la declaración política firmada por sus dirigentes: «Las instituciones que representamos se sirven de esos objetivos de desarrollo como marco común para orientar sus políticas y programas, así como para evaluar su eficacia». Ese compromiso es particularmente relevante para el FMI. Poco antes, esta organización seguía sosteniendo que la pobreza estaba fuera de su mandato estatutario, que se limitaría a hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos para restaurar el crecimiento. Tras la crisis asiática y la renuncia de su director gerente, Michel Camdessus, su sucesor, Horst Köhler anunció que la lucha contra la pobreza era una de las principales preocupaciones de este organismo. Se puede pensar que este visible cambio de política era consecuencia de las lecciones aprendidas en Asia; o bien, de manera más cínica, que el FMI asumía este objetivo para reclamar una posición preeminente en las iniciativas de reducción de la deuda y mantener su influencia en los países más pobres.<sup>5</sup>

Finalmente, los Objetivos del Milenio se han convertido en un compromiso global a través de la Declaración del Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2000. Esa Declaración devolvió los objetivos al lugar del que habían salido, Naciones Unidas, y añadió compromisos respecto a los medios necesarios para alcanzarlos, en ámbitos como la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la condonación de deuda y la apertura comercial (al responder, en parte, a las viejas reivindicaciones de los países en desarrollo sobre el acceso a los mercados de los países industrializados y la supresión del proteccionismo en sectores clave como la agricultura o los textiles). Una de las «ideas

---

<sup>5</sup> Para un tratamiento más extenso, ver José Antonio Sanahuja, «¿Compromisos factibles? Las instituciones de Bretton Woods y los «Objetivos del Milenio», en VV. AA., *Ya es hora de cumplir. Propuestas para erradicar la pobreza en el mundo antes del 2015, Plataforma 2015 y más*, Madrid, 2003.

fuerza» de este consenso, en la que coinciden sectores tan dispares como los economistas neoliberales y ONG como Oxfam Internacional, es la relación causal entre el proteccionismo agrario de los países industrializados y la pobreza de los países en desarrollo.<sup>6</sup>

En relación a la deuda externa, en septiembre de 1996 el FMI y el Banco Mundial, a petición del Grupo de los Siete (G-7), lanzaron la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Más Endeudados (Iniciativa PPME o HIPC, por sus siglas en inglés), reconociendo implícitamente que ninguna política económica, ni siquiera el ajuste estructural, era viable en países muy pobres y con un nivel de deuda «insostenible». Los escasos resultados prácticos de la Iniciativa PPME entre 1997 y 1999, y la fuerte presión ejercida por las campañas de las ONG y en particular «Jubileo 2000», llevaron a que el Grupo de los Siete decidiera lanzar la «Iniciativa PPME reforzada» o «PPME-II», en la Cumbre de Colonia de 1999. Se trata de una iniciativa importante para lograr los objetivos internacionales de desarrollo, pues cuenta con 38 países elegibles para la condonación de deuda, muchos de ellos muy pobres, e instrumentos que permiten, por primera vez, la condonación de deuda de instituciones financieras multilaterales.

Las negociaciones comerciales multilaterales también han incorporado el consenso emergente sobre desarrollo. La culminación de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC permitió que Estados Unidos y la Unión Europea (UE) anunciaran la posibilidad de negociar acuerdos de libre comercio con países en desarrollo, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Acuerdo Unión Europea-México, los que ambos actores han suscrito con Chile o el que está en negociación entre la UE y Mercosur. Sin embargo, los objetivos de desarrollo se han explicitado con mucha más claridad en las negociaciones en curso de la Ronda de Doha de la OMC, hasta el punto de que ésta ha sido bautizada, de forma probablemente exagerada, como Ronda del desarrollo.<sup>7</sup>

El compromiso «desarrollista» de Doha se debe a varios factores. Entre ellos destaca la decepción causada por los acuerdos de la Ronda

---

<sup>6</sup> Ver, en particular, el informe-base de la campaña de comercio de Oxfam, *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*, Barcelona, 2002 (<http://www.comercioconjusticia.org>).

<sup>7</sup> Kamal Malhorta, *Doha: ¿Se trata realmente de una ronda de desarrollo?*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, junio de 2002.

Uruguay, poco equitativos, y los problemas aparecidos en su aplicación, en especial en lo referido al comercio agrícola y a las patentes de los medicamentos; el fracaso de Seattle de noviembre de 1999, al que contribuyó el rechazo de los países en desarrollo a una repetición de los abusos de la anterior Ronda y las manifestaciones de un «movimiento antiglobalización» al que Seattle otorgó carta de naturaleza; y los atentados del 11 de septiembre, que agravaron el riesgo de crisis en la economía mundial y, en particular, en países en desarrollo en los que el retroceso económico y social podía afectar negativamente a la seguridad internacional.

Entre Seattle y Doha, los países en desarrollo —y en cierta forma, también los manifestantes—, obtuvieron algunas concesiones. En mayo de 2000 se logró un acuerdo sobre «cuestiones relativas a la aplicación», que revisaba asuntos decididos en la Ronda Uruguay. Ello permitió desbloquear el inicio de la nueva Ronda en Doha (Qatar), con la adopción del Programa de desarrollo o Declaración de Doha el 14 de noviembre de 2001.

Los compromisos más relevantes de Doha en materia de desarrollo se refieren al comercio agrícola, al Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC), al «trato especial y diferenciado» en todos los sectores a los Países Menos Avanzados (PMA) y al apoyo técnico a los países más pobres en la negociación y la ejecución de los acuerdos. En materia agrícola, la Declaración compromete a los miembros de la OMC a reducir las barreras proteccionistas y los subsidios internos y a la exportación —que, según estimaciones de la OCDE y el Banco Mundial, se sitúan entre 300.000 y 350.000 millones de dólares al año, cinco veces el total mundial de ayuda oficial al desarrollo—, y fija un calendario preciso para la negociación. Ésta debería estar cerrada el 1 de enero de 2005, fecha límite para todos los temas de la agenda. Sobre el ADPIC, se establece que su interpretación y aplicación no debe impedir el acceso a los medicamentos, ni el derecho de los gobiernos a proteger la salud pública y hacer frente a enfermedades graves, como el VIH/sida o la malaria, incluyendo el uso de licencias obligatorias e importaciones de genéricos.<sup>8</sup> La exitosa campaña internacional de las ONG sobre los fármacos del sida, previa a Doha, fue una de las claves de este acuerdo.

---

<sup>8</sup> El acceso a los medicamentos esenciales para hacer frente al sida y otras pandemias fue objeto de una declaración específica que recoge estos y otros compromisos conexos.

Finalmente, los países en desarrollo han intentado impulsar los compromisos sobre «trato especial y diferenciado» a través de la Caja de desarrollo (*Development Box*), logrando introducir esta cuestión en la agenda de la OMC en febrero de 2002. En las propuestas incluidas en esta Caja se encuentran medidas de protección y apoyo a la producción frente al *dumping* agrario de los países industrializados, para preservar el derecho de los gobiernos de los países pobres a promover la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

### **Monterrey y Johannesburgo: expectativas frustradas**

La Conferencia sobre Financiación del Desarrollo de Monterrey (México) y la Segunda Conferencia sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (Suráfrica), ambas celebradas en 2002, eran la continuación lógica de las Cumbres de Naciones Unidas del decenio anterior. Monterrey, en particular, abordaría la espinosa tarea de la financiación del desarrollo y, en particular, cómo movilizar los recursos necesarios para lograr el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. La premisa básica de esta conferencia fue considerar que los recursos internos son el elemento esencial del desarrollo nacional, pero en los países en desarrollo es necesario contar con recursos externos para esa tarea y para hacer frente a la provisión de bienes públicos globales que, por definición, no pueden asegurar ni las fuerzas del mercado ni los estados individualmente.<sup>9</sup>

Monterrey reafirmó que el comercio y el capital privado, en particular la inversión extranjera, constituyen las principales fuentes de financiación del desarrollo, reservando a los flujos oficiales un papel subsidiario. Estos últimos se justificarían por la existencia de «fallas de mercado», más que por consideraciones de justicia o equidad, por el derecho al desarrollo o por objetivos de cohesión social a escala mundial. Por todo ello, el «Consenso de Monterrey» no se aleja demasiado de los postulados liberales que han regido la financiación del desarrollo desde 1945, y en particular, del más reciente «Consenso de Washington».

---

<sup>9</sup> El texto del «Consenso de Monterrey» en Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre Financiación del desarrollo, Monterrey (México), 18-22 de marzo de 2002*, A/CONF.198/11, 2002.

Un examen desagregado de los flujos de inversión directa y otros flujos privados revela una alta concentración, en torno al 80%, en 16 «mercados emergentes».<sup>10</sup> Los 49 Países Menos Avanzados (PMA) sólo reciben alrededor del 0,6%. La experiencia histórica y en particular las crisis financieras de los años noventa revelan que esos flujos se caracterizan por su volatilidad y dependen, en buena medida, de condiciones ajenas a la gestión macroeconómica y las políticas de los países en desarrollo. Con motivo de las crisis financieras del período 1997-2001, los flujos privados a los países en desarrollo cayó más del 40%.

Probablemente era ilusorio pensar que Monterrey alteraría las normas y los principios reguladores de la ayuda y del sistema financiero internacional, pero existían expectativas razonables de que la Conferencia lograra algún compromiso respecto a los montos de Ayuda Oficial al Desarrollo por parte de los principales donantes. Estas expectativas respondían a la necesidad de financiar la consecución de los Objetivos del Milenio, por un lado; y a la conmoción causada por los atentados del 11 de septiembre, que sugerían vínculos entre la nueva amenaza del terrorismo global y la desesperación causada por la pobreza y la desigualdad en amplias áreas del planeta. En vísperas de la Conferencia, y con este argumento como aval, el ministro de Hacienda británico, Gordon Brown, propuso un nuevo Plan Marshall y el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, propuso duplicar la AOD, hasta alcanzar una cifra de entre 90.000 y 100.000 millones de dólares al año, frente a los alrededor de 50.000 millones anuales actuales. Esta propuesta, aparentemente ambiciosa, no lo es tanto si se tiene en cuenta que entre 1992 y 2000 la AOD descendió del 0,33% al 0,22% del Producto Interior Bruto (PIB) de los donantes de la OCDE. Si se hubiera mantenido ese 0,33%, que además es el promedio de los treinta años anteriores, en 2000 la AOD total estaría cerca de los 90.000 millones. Las propuestas de Brown o Wolfensohn, en suma, tan solo pretendían revertir el fuerte descenso de la AOD del decenio de los noventa.

Sin embargo, el «Consenso de Monterrey» se limitó a reiterar el viejo objetivo del 0,7% del PIB de los donantes, sin establecer obligaciones imperativas ni un calendario preciso para su cumplimiento. Ésta

---

<sup>10</sup> Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial*, FMI, Washington DC, 2001, p. 174.

es, quizá, la mejor indicación de que el Consenso de Monterrey supone la reafirmación de un *statu quo* insatisfactorio, pues al mismo tiempo que se reiteró este objetivo, falto ya de toda credibilidad después de treinta años de incumplimiento, se descartaron propuestas de textos preliminares para crear nuevos fuentes de recursos para financiar la ayuda al desarrollo, como las incluidas en el «Informe Zedillo»,<sup>11</sup> la «propuesta Stiglitz» para un uso activo de las reservas, o la sugerencia de George Soros de utilizar las emisiones de Derechos Especiales de Giro para la financiación de Bienes Públicos Globales. De igual manera, quedaron fuera de toda consideración las ideas de establecer impuestos globales como la Tasa Tobin (*Tobin Tax*) o gravámenes sobre emisiones de carbono o por el uso del patrimonio común de la humanidad, en estudio desde hace más de dos décadas.<sup>12</sup> Esas propuestas, además, permitirían generar nuevos recursos al margen de la voluntad discrecional de los gobiernos donantes. Monterrey fue una oportunidad perdida para reformar el viejo modelo de ayuda al desarrollo, para que no sea, en palabras de Adrian Hewitt, «... ni un instrumento de la Guerra Fría, ni una reliquia de las fases tempranas de la descolonización»,<sup>13</sup> y adaptarlo a las nuevas exigencias de la globalización.

Estados Unidos rechazó la inclusión de compromisos cuantitativos precisos en el «Consenso de Monterrey», por lo que estos tuvieron que realizarse al margen del texto.<sup>14</sup> En el Consejo Europeo de Barcelona la Unión Europea acordó aumentar su AOD hasta un 0,39% del PIB en 2006. Es un compromiso significativo, pero modesto, pues en 1990 los miembros de la Unión aportaban el 0,44%. Fuera también del texto, el propio presidente Bush anunció un aumento de alrededor del 50% de la

---

<sup>11</sup> Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo* («Informe Zedillo»), A/55/1000, 26 de junio de 2001. Ver también Juan Pablo Prado, «Consenso de Monterrey, ¿Avance o retroceso?», *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 79, 2002; y José Antonio Ocampo, «La Cumbre de Monterrey», *Foreign Affairs en Español*, Vol. 2, N° 2, 2002, pp. 124-129.

<sup>12</sup> Overseas Development Institute, «New Sources of Finance for Development», *ODI Briefing Paper* (1), febrero de 1996.

<sup>13</sup> A. Hewitt (Ed.), *Crisis or transition on foreign aid?*, Overseas Development Institute, Londres, 1994, p. 4.

<sup>14</sup> Una reseña de los compromisos adoptados en Monterrey por parte de la UE y distintos donantes en Comité de Desarrollo del Banco Mundial y el FMI, *Informe de situación sobre la implementación del Consenso de Monterrey*, Comité de Desarrollo del Banco Mundial y el FMI, Washington, 25 de septiembre de 2002, pp. 11-14.

AOD de Estados Unidos, del 0,10% al 0,15% de su PIB, hasta llegar a unos 15.000 millones de dólares para el año 2006. Estos recursos se canalizarán a través de la denominada Cuenta de Desarrollo del Milenio (*Millennium Challenge Account* o MCA). En aplicación de un «nuevo paradigma de la ayuda», los fondos se otorgarán de forma muy selectiva a un número reducido de países que adopten el «Consenso de Washington» y reformen sus instituciones asegurando el «buen gobierno». Sin embargo, un examen más detallado de la MCA muestra que la iniciativa responde, como en el pasado, a objetivos hegemónicos de Estados Unidos.<sup>15</sup>

El «Consenso de Monterrey» reitera la exigencia del «buen gobierno» y la reforma de las instituciones en los países en desarrollo. Estos argumentos, que a menudo han sido una eficaz coartada para reducir la ayuda, contrastan con la ausencia de exigencias para los donantes y la falta de iniciativas para reformar un sistema internacional que presenta notables fallos. Es evidente que la corrupción condiciona la eficacia de la ayuda. Pero no puede esperarse que la ayuda sea eficaz si los donantes no actúan de manera coordinada y no existe coherencia entre la ayuda y otras políticas en ámbitos como el comercio o el proteccionismo agrícola. Las exigencias de transparencia, responsabilidad y «buen gobierno» no se aplican a los organismos financieros internacionales, cuyas reglas de votación aseguran la mayoría a los países industrializados. Se trata, en suma, de una agenda asimétrica en la que los países industrializados asumen menos obligaciones.<sup>16</sup>

La Cumbre de Johannesburgo, que se vio afectada por las decepciones de Monterrey, tuvo un perfil más bajo. En gran medida, la Declaración y el Plan de Acción responden a los parámetros liberales más que a las exigencias del desarrollo sostenible. Se insiste en las medidas de mitigación del daño *a posteriori*, antes que en la modificación de las pautas de producción y consumo de un modelo de desarrollo que supera, con creces, la capacidad de carga de la biosfera. En cuanto a la vinculación entre comercio y desarrollo —uno de los asuntos más debati-

---

<sup>15</sup> Carlos Illán, «El ‘milagro de Bush’. La iniciativa del *Millennium Challenge Account* y su repercusión para la lucha contra la pobreza», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 11, otoño/invierno de 2003, pp. 107-118.

<sup>16</sup> José Antonio Alonso, «Sin noticias de Monterrey», *El País*, 23 de marzo de 2002, p. 14.

dos en la OMC—, se logró evitar la subordinación de los acuerdos de Johannesburgo a las normas de la OMC, aunque no hay avances respecto a la inclusión de esta cuestión en la Ronda de Doha. Por último, se decidió refinanciar el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), pero no hubo otros compromisos adicionales respecto a los adoptados en Monterrey, para asegurar el cumplimiento del Plan de Acción.<sup>17</sup>

### **La ayuda al desarrollo tras el 11 de septiembre: del «Consenso de Washington» a la seguridad nacional**

La recesión económica internacional y la «guerra contra el terrorismo» definen un escenario adverso para la ayuda al desarrollo. Estados Unidos se ha negado a asumir compromisos financieros para prioridades de desarrollo, pero ha aumentado la ayuda económica como instrumento de la política exterior. Aumento inferior, en todo caso, al que se ha producido en su gasto militar, que parece haber optado por la fuerza antes que por la diplomacia en sus relaciones exteriores, y por el «nekeynesianismo militar» y el recurso a la guerra para reactivar su economía. Aunque difícil de calcular, ese gasto militar supone un elevado coste de oportunidad para la ayuda al desarrollo y los Objetivos del Milenio. En el presupuesto de Defensa presentado al Congreso para el ejercicio 2002 se propuso un aumento de 48.000 millones de dólares respecto al año anterior, hasta llegar a un total de 379.000 millones. Sólo el aumento de 2002 es cuatro veces el presupuesto de ayuda al desarrollo total de Estados Unidos y casi la misma cifra que, según distintos cálculos, sería necesaria para lograr los Objetivos del Milenio.

De igual forma, la distribución geográfica y las prioridades de la ayuda están cambiando en función de las lógicas de la guerra y de intereses de seguridad. En los presupuestos de 2002 y 2003 los «estados de la línea del frente» en la «guerra contra el terrorismo» reciben los mayores aumentos, en especial en ayuda militar y de seguridad. Pakistán dejó de recibir ayuda, como penalización por las pruebas nucleares de 1998 y al régimen militar de Pervez Musharraf, pero tras el 11 de septiembre se convirtió en el cuarto receptor mundial de ayuda bilateral de Estados

---

<sup>17</sup> Ignasi Carreras, «Cumbre de Johannesburgo. Pocos resultados para tanta charanga», *Política Exterior*, N° 90, noviembre-diciembre de 2002, pp. 27-31.

Unidos y en el segundo de AOD, superado solamente por Egipto. Con el fin de obtener la anuencia turca para abrir el frente norte en la guerra contra Irak, Estados Unidos ofreció 26.000 millones de dólares para renegociar su deuda externa y otros 6.000 millones de ayuda concesional. Otros países verán condicionada la ayuda a las exigencias de la «guerra contra el terrorismo» y no al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. África Subsahariana y América Latina, consideradas áreas estratégicamente «seguras» en la guerra contra el terrorismo, ya están siendo objeto de menos atención política y una reducción de los compromisos financieros.<sup>18</sup>

La tendencia a la militarización y la politización de la ayuda humanitaria puede acentuarse. Tras las experiencias de Kosovo y Afganistán, y con Irak en perspectiva, Estados Unidos ha creado una nueva Oficina de Reconstrucción y Ayuda Humanitaria dependiente del Pentágono, que conducirá la asistencia a la población civil con los mismos criterios de las operaciones de cooperación cívico-militar (CIMIC). Las ONG, las agencias de Naciones Unidas y la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) ya han expresado su rechazo a la dirección militar estadounidense de las operaciones humanitarias en Irak.<sup>19</sup>

Tras la guerra, las necesidades de reconstrucción exigen sumas elevadas para reconstruir lo dañado. En un contexto de escasez de recursos, la reconstrucción detrae fondos de otras áreas. En la conferencia de donantes de Tokio, en enero de 2002, se comprometieron 4.500 millones de dólares para Afganistán. En el caso de Irak las estimaciones varían, pero el coste de la reconstrucción puede situarse en algún punto entre los 20.000 y los 100.000 millones de dólares y, aunque parte de esos costes sean sufragados por el petróleo iraquí, la ayuda externa tendrá un papel destacado.<sup>20</sup> En cualquier caso, los planes de reconstruc-

---

<sup>18</sup> Ver el artículo de Francisco Rojas Aravena en este *Anuario*.

<sup>19</sup> Sobre esa tendencia, ver Joanna Macrae (Ed.), *The New Humanitarianisms. A review of Trends in Global Humanitarian Action*, Overseas Development Institute, Humanitarian Practice Network, report N° 11, Londres, 2002; José A. Sanahuja, *Gueras, desastres y ayuda de emergencia. El «nuevo humanitarismo» internacional y la respuesta española*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2001; y Neil Macfarlane, *Politics and Humanitarian Action*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University/United Nations University, Providence (USA), Occasional Paper N° 41, 2000.

<sup>20</sup> William Nordhaus, «Iraq: the economic consequences of war», *The New York Review of Books*, 5 de diciembre de 2002.

ción de la administración Bush, presentados a principios de marzo, reflejan las nuevas concepciones de la ayuda ya adelantadas en Monterrey. Esos planes prevén un «gobierno-sombra» dirigido por militares y funcionarios civiles estadounidenses —el Banco Central, por ejemplo, será dirigido por el Departamento del Tesoro y el dólar será la moneda de curso legal tras la ocupación— e incluyen una lista confidencial de contratos otorgados a empresas estadounidenses, quedando Naciones Unidas y otros organismos internacionales marginados de la reconstrucción.<sup>21</sup>

La subordinación de la ayuda a intereses de política exterior y a objetivos de seguridad afecta también a otros donantes. El Tratado de la Unión Europea subordina expresamente la ayuda comunitaria a objetivos de desarrollo y a la reducción de la pobreza, pero la cuota de los países más pobres en la ayuda comunitaria ha descendido, mientras que ha aumentado la de los Balcanes y el este de Europa.<sup>22</sup> Más preocupante es la tendencia a vincular la ayuda a objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común poco o nada relacionados con el desarrollo. En el Consejo Europeo de Sevilla, por ejemplo, la Presidencia española y el Reino Unido plantearon condicionar la ayuda al desarrollo al control en origen de los flujos migratorios.

En el ámbito multilateral destacan las divergencias entre el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, y la administración estadounidense en torno al papel de las instituciones multilaterales en la ayuda al desarrollo. Fue el presidente Clinton quien propuso a Wolfensohn para ese puesto y su política, y en especial el énfasis en la pobreza, es en muchos aspectos típicamente «clintoniana». Paul O'Neill, secretario del Tesoro de Bush, señaló que su política hacia las instituciones financieras internacionales se basaría en el «Informe Meltzer», publicado en 2000 a instancias del Congreso de Estados Unidos.<sup>23</sup> En él se propone una reforma radical y una drástica reducción del tamaño del Banco y el FMI, con el objeto de que las necesidades de financiación de

---

<sup>21</sup> «Bush Plan for Iraq Reconstruction Bypasses UN Agencies», *Development News*, Banco Mundial, 17 de marzo de 2003.

<sup>22</sup> Mirjam van Reisen, *Directing EU Policy Towards Poverty Eradication. From Commitments to Targets to Results...*, s. 1., julio de 2002 (mimeo). José A. Sanahuja, «Mecanismos de cooperación UE-América Latina», *Foreign Affairs en español*, Vol. 2, Nº 2, verano de 2002, pp. 36-51.

<sup>23</sup> El nombre oficial del «Informe Meltzer» es International Financial Institutions Advisory Commission (IFIAC), *The IFIAC Report*, IFIAC, Washington, marzo de 2000.

los países en desarrollo estén básicamente cubiertas por el mercado y el capital privado.

En la Conferencia de Monterrey, el Banco Mundial planteó que sin recursos adicionales —entre 40.000 y 60.000 millones de dólares al año—, sería imposible alcanzar los Objetivos del Milenio.<sup>24</sup> Aunque también se afirmó que el aumento de la ayuda era necesario para atenuar los problemas sociales que pueden alentar el terrorismo global, la propuesta encontró la oposición frontal de la administración Bush. Ésta considera que la clave del desarrollo es el libre comercio y no la ayuda, aunque ésta sí se justifica como instrumento de la política exterior. Aunque se negó a aceptar compromisos cuantitativos en Monterrey, Estados Unidos ha aumentado la ayuda bilateral para los países aliados en la «guerra contra el terrorismo» y ha presionado al Banco Mundial y al FMI para utilizar la ayuda económica, según *The Economist*, como un «soborno» para ganar aliados.<sup>25</sup>

El Informe Meltzer también planteaba acabar con las grandes operaciones de rescate (*bail-outs*) del FMI en mercados emergentes características de la etapa Clinton, con el objeto de evitar el «daño moral» inherente a esas operaciones y volver a someter a los gobiernos y los inversores privados a la «disciplina» del mercado. Ésa ha sido la doctrina oficial del secretario del Tesoro, Paul O'Neill. Sin embargo, tanto el Tesoro como el FMI han actuado con muy poca coherencia. Argentina ha sido, en la práctica, el único lugar en el que se ha aplicado la «doctrina O'Neill». La falta de apoyo del FMI fue uno de los factores que llevó a ese país a la suspensión de pagos de diciembre de 2001 y a una grave crisis económica y social. Aunque el FMI insiste, con razón, en la responsabilidad de los dirigentes argentinos en ese desastre, Michael Mussa, director de Investigación del Fondo entre 1991 y 2001, afirma que esta institución cometió serios errores en su relación con Argentina y, por lo tanto, también es responsable.<sup>26</sup> Desde entonces el FMI ha rescatado las economías de Uruguay, Brasil o Turquía; en este último caso,

---

<sup>24</sup> Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller y Eric V. Swanson, *The costs of attaining the Millennium Development Goals*, Banco Mundial, Washington, 2002 ([www.worldbank.org/html/extdr/mdgassessment.pdf](http://www.worldbank.org/html/extdr/mdgassessment.pdf))

<sup>25</sup> «Bribing allies», *The Economist*, 27 de septiembre de 2001.

<sup>26</sup> Michael Mussa, *Argentina and the IMF: From Triumph to Tragedy*, Institute for International Economics, Washington, 2002.

debido a obvios intereses estratégicos referidos al papel de Turquía en el ataque de Estados Unidos a Irak.

El «doble rasero» del FMI no es el único problema. Ante las crisis de Asia, Rusia o Argentina esta institución ha respondido a las críticas alegando que eran situaciones sin precedentes, en las que no contaba con ninguna experiencia. En América Latina, sin embargo, el FMI lleva implicado casi dos décadas. En general se trata de economías que han aplicado las políticas del «Consenso de Washington» —aunque no siempre de forma consistente— sin lograr la estabilidad, el crecimiento sostenido y el desarrollo social que les fue ofrecido como recompensa años atrás. En cierta forma, el FMI ha actuado a la vez como bombero e incendiario, pues entre las causas de las crisis se encuentran las prescripciones de esta institución. Esto resulta particularmente cierto en lo referido a la liberalización financiera y la eliminación de los controles a los movimientos de capital, que sitúan estas economías a merced de un mercado global de capitales muy volátil.<sup>27</sup>

La implementación de la Iniciativa PPME-II presenta resultados desiguales. A finales de 2002 eran 26 los países cubiertos por la Iniciativa, en una fase u otra, veinte habían recibido alivio de la deuda, y se planteaba la necesidad de prorrogarla ante las dificultades surgidas en el proceso de preparación de los preceptivos «Documentos de Estrategia de Lucha contra la pobreza» (DELP). En algunos de estos países, el alivio de la deuda se había traducido en un incremento significativo del gasto público en sectores sociales básicos y se había registrado un mayor crecimiento económico. El retroceso económico global, sin embargo, mostró que algunas de las previsiones de crecimiento, comportamiento de las exportaciones y otras variables que condicionaban la aplicación de la Iniciativa eran poco realistas. Quince de los veinte países cuya deuda se redujo enfrentaban pagos del servicio de la deuda similares y, en algunos casos, superiores a los que se realizaban antes de la Iniciativa, y unos diez países seguían destinando más del 15% del gasto público al servicio de la deuda. En algunos casos, esos pagos seguían siendo superiores al gasto en salud o en educación. Sigue pendiente la resolución de uno de los nudos gordianos de la Iniciativa: la financia-

---

<sup>27</sup> «Doubts inside the barricades», *The Economist*, 28 de septiembre de 2002, pp. 75-77.

ción. A finales de 2002 el FMI y el Banco Mundial cifraban el coste de la PPME-II en unos 37.000 millones de dólares.<sup>28</sup>

Hay que recordar, por último, que los problemas de la deuda no se limitan a los países acogidos a la Iniciativa PPME. Las crisis de Ecuador, Argentina y Uruguay revelan que muchos países de renta media también necesitan soluciones. Durante 2002 el FMI ha planteado un «Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana» (MRDS) que establecería una negociación ordenada para reducir o renegociar la deuda exterior, aplicando una congelación de los pagos y una posterior «quita» de deuda. Su diseño final debería asegurar un trato justo tanto para deudores como acreedores, evitando un trato privilegiado de estos últimos, en detrimento de las necesidades de desarrollo del país afectado.<sup>29</sup> Sin embargo, la propuesta ha sido bloqueada por el Departamento del Tesoro y Wall Street, pese a que desde el principio era más favorable a sus intereses que a los de los países endeudados que podrían acogerse a ese mecanismo.<sup>30</sup>

## **Comercio y desarrollo más allá de Doha: una Ronda extraviada**

El cumplimiento de los compromisos de liberalización de Doha y la culminación de las negociaciones del ALCA y otros acuerdos comerciales dependen de una premisa básica: la reforma de las políticas agrícolas de Estados Unidos y la Unión Europea. En ambos casos el panorama es desalentador.

En julio de 2002 la Comisión Europea anunció una propuesta de reforma de la Política Agrícola Común (PAC) que pretendía hacer frente a la ampliación al Este y las negociaciones de la OMC, dentro del actual marco presupuestario. La reforma pretende, según la Comisión,

---

<sup>28</sup> Ver Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial (2002), *Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC). Status of implementation*, Banco Mundial y FMI, Washington, 21 de septiembre de 2002; y CAFOD, Oxfam, Christian Aid y Eurodad, *A Joint Submission to the WB and IMF Review of HIPC Initiative and Debt Sustainability*, agosto de 2002.

<sup>29</sup> «Battling over the bankrupt», *The Economist*, 5 de octubre de 2002, pp. 82-83.

<sup>30</sup> Joseph E. Stiglitz, «La oportunidad perdida del FMI», septiembre de 2001; y «No permitamos a Estados Unidos quebrar la reforma de la bancarrota internacional», abril de 2002 (<http://www.project-syndicate.org>).

promover una agricultura sostenible y orientada hacia el mercado, desplazando las ayudas del producto al productor mediante un sistema de ayudas por explotación disociadas de la producción (*decoupling*), basadas en referencias históricas y condicionadas a la protección del medio ambiente, el bienestar animal y la calidad de los alimentos. También pretende potenciar el desarrollo rural transfiriendo fondos a este objetivo. En relación a los compromisos internacionales de la Unión Europea, la Comisión ha argumentado que su propuesta, que suponía una reducción de las ayudas de un 20% en el período 2003-2012, mejoraría el acceso al mercado de los países en desarrollo, reduciendo de manera apreciable los subsidios a la exportación y el *dumping* que distorsiona los mercados internacionales.<sup>31</sup>

La reforma, sin embargo, se ha encontrado con la fuerte oposición de un grupo de Estados miembros con capacidad de bloquear la propuesta.<sup>32</sup> En octubre de 2002, horas antes del Consejo Europeo de Bruselas (24-25 de octubre de 2002), se hizo público un acuerdo franco-alemán sobre la PAC, por el que Alemania, a cambio de que Francia levantara sus objeciones a la ampliación, renunciaba a la exigencia de una reforma inmediata y radical de esta política —la denominada «renacionalización» de la PAC— y aceptaba la prolongación hasta el año 2013 de las actuales ayudas agrarias, que se elevan a más de 40.000 millones de euros anuales, con una reducción del 6% en términos reales en el período 2006-2013, y no del 20% entre 2003 y 2012, como pretendía la Comisión.<sup>33</sup>

Los desacuerdos en torno a la reforma volvieron a manifestarse en enero de 2003. El 27 de enero el Consejo de Asuntos Generales aprobó la propuesta de la Comisión respecto a la oferta de negociación de la

---

<sup>31</sup> Véase la *Revisión intermedia de la Política Agrícola Común. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo*, Comisión Europea, Bruselas, 10 de julio de 2002, COM(2002)394 final; y «Cleansing the Augean Stables», *The Economist*, 11 de julio de 2002. Se ha señalado, sin embargo, que la propuesta puede incrementar los subsidios a la exportación; véase Gonzalo Fanjul, *La inaplazable reforma de la política agraria común*, Real Instituto Elcano, Madrid, diciembre de 2002 (disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>)

<sup>32</sup> «Reform? Forget it», *The Economist*, 5 de octubre de 2002, p. 30.

<sup>33</sup> «The summits of desire», *The Economist*, 31 de octubre de 2002. Ver también el punto 12 de las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas del 24 y 25 de octubre de 2002, 27 de octubre de 2002.

Unión Europea ante la OMC, que incluye una reducción del 36% en los aranceles agrarios; del 45% en los subsidios a la exportación; y del 55% de las ayudas directas internas que falsean el comercio, en el período 2006-2012, siempre y cuando haya un «reparto equitativo de la carga» entre los países industrializados. Sin embargo, en el Consejo de Agricultura del 28 de enero de 2003 el comisario de Agricultura, Franz Fischler, intentó, sin éxito, lograr un compromiso para la reforma de la PAC. Para ello presentó una nueva propuesta, incorporando las decisiones del Consejo Europeo de Bruselas, que limita los recortes del gasto y los hace más graduales. La nueva propuesta mantenía la disociación de las ayudas y la producción, que sigue siendo objetada por los estados más opuestos a la reforma, entre ellos España y Francia, que plantean que la producción debe seguir siendo la referencia de las ayudas, aunque ello genere excedentes.

En cuanto a Estados Unidos, la Ley de Comercio de 2002, firmada por el presidente Bush en agosto, incluye la *Trade Promotion Authority* (TPA) solicitada por el Ejecutivo para las negociaciones comerciales en curso, incluyendo el ALCA y la OMC. Sin embargo, en el mes de mayo se aprobó la *Farm Bill* y a lo largo del año se adoptaron otras medidas proteccionistas —aranceles al acero, medidas antidumping...—, que muestran que el presidente Bush no es inmune a la presión de *lobbies* proteccionistas, que han exigido un alto precio político para otorgar la *Trade Promotion Authority*. La nueva legislación agraria supone un fuerte incremento de los subsidios agrarios en el período 2002-2012, en particular al trigo, maíz, soja, arroz y algodón y otros productos en los que se genera un gran volumen de excedentes que se exportan a precio de *dumping*.

Estas medidas afectan tanto a la negociación del ALCA como a la Ronda de Doha y han sido recibidas como un «jarro de agua fría» para las expectativas de acceso al mercado de los países en desarrollo. Estos no ven qué beneficio comportan unas negociaciones en la que se pretende que abran aún más sus fronteras a los productos industriales y los servicios estadounidenses, y se comprometan a observar reglas estrictas en materia de inversiones o propiedad intelectual, sin obtener acceso sin restricciones para sus bienes agrícolas.

En lo referido al ALCA, ya existe un borrador del texto, presentado en la VI Reunión Ministerial de abril de 2001 en Buenos Aires. En la VII Reunión ministerial del ALCA, celebrada en Quito (Ecuador) el

1 de noviembre de 2002, se reafirmó el compromiso de las partes de alcanzar un acuerdo «a más tardar» en enero de 2005.

Esa fecha, sin embargo, parece difícil de cumplir. Siguen pendientes cuestiones tan importantes como las ofertas de acceso al mercado, o las reglas de defensa comercial. Aún no está claro si el ALCA será una auténtica Zona de Libre Comercio hemisférica o un «paraguas» institucional que cubra una «red» de acuerdos subregionales y bilaterales de distinto alcance y profundidad.<sup>34</sup> Además, si se atiende a los países latinoamericanos con más peso en el proceso del ALCA, México muestra poco entusiasmo, pues tiene poco que ganar en un Acuerdo que es, en gran medida, un «TLCAN ampliado»; Argentina, sumida en la crisis, no está en condiciones de afrontar un proceso de liberalización como el que requeriría el ALCA —por no hablar de Venezuela o Colombia...— y el resultado de las elecciones brasileñas podría suponer posiciones negociadoras más firmes, aunque, como subrayó *The Economist*, el principal problema del ALCA no es el presidente Lula, sino Bush y sus concesiones al proteccionismo.<sup>35</sup>

En relación a la OMC, tanto la *Farm Bill* como la falta de acuerdo para reformar la PAC hacen poco factible el «gran acuerdo» de la Ronda de Doha de la OMC, por el que los países en desarrollo ofrecerían liberalizar sus mercados a cambio del desmantelamiento del proteccionismo agrario de los países industrializados. Tanto la Unión Europea como Estados Unidos han argumentado que las ayudas aprobadas son compatibles con los compromisos de liberalización adquiridos en la OMC. Sin embargo, parecen anunciar un acuerdo agrícola limitado en el seno de esta organización, disminuyendo el atractivo de esas negociaciones para los países en desarrollo. A principios de 2003 se ha planteado, incluso, el riesgo de bloqueo de las negociaciones agrícolas. El borrador de directrices de negociación presentado a finales de febrero por el presidente del Comité de Negociaciones Agrícolas, Stuart Harbinson, fue rechazado por la Unión Europea, que lo consideró excesivamente sesgado a favor de Estados Unidos y otros exportadores agrarios del «Grupo de Cairns», y por una coalición de cincuenta ONG in-

---

<sup>34</sup> Félix Peña, «Los escenarios posibles... en la construcción del ALCA», *Foreign Affairs en español*, Vol. 3, N° 1, enero-marzo de 2003, edición electrónica (<http://www.foreignaffairs-esp.org>).

<sup>35</sup> «Clouds over Quito», *The Economist*, 2 de noviembre de 2002, p. 53.

ternacionales, por motivos opuestos, pues permite que se mantenga el *dumping* de los países industrializados. Apenas dos semanas antes de la fecha límite del 31 de marzo, reinaba el más absoluto escepticismo respecto a las posibilidades de acuerdo.

Las negociaciones en torno al ADPIC y los medicamentos contra el sida presentan resultados desalentadores.<sup>36</sup> En diciembre de 2002, pocos días antes de vencer la fecha límite decidida en Doha, Estados Unidos bloqueó el acuerdo que permitiría que los países más pobres con graves problemas de sida y otras enfermedades, y que no tienen capacidad para fabricar genéricos, puedan importarlos de países como la India o Brasil. La posición estadounidense respondía a los intereses de compañías estadounidenses y europeas como Glaxo, Aventis, Merck o Roche, interesadas en mantener sus cuotas de mercado y evitar excepciones a la estricta normativa de protección de las patentes del ADPIC. Como alternativa prefieren una política «de doble precio» parcial y temporal, basada en ventas con descuento y donaciones, controlada por las farmacéuticas y no por los Gobiernos, que además reportaría beneficios en términos de imagen y publicidad. El respaldo del gobierno estadounidense a las grandes farmacéuticas era previsible, pues aportaron unos sesenta millones de dólares para la campaña del Partido Republicano a las elecciones de noviembre de 2002. La iniciativa del presidente Bush anunciando 10.000 millones de dólares adicionales para la lucha contra el sida también responde a esta política.

Finalmente, en lo que se refiere al trato especial y diferenciado, Estados Unidos se ha opuesto frontalmente a las propuestas de la Caja de desarrollo. La Unión Europea ha expresado un rechazo más matizado y ha intentado desbancarla proponiendo una «Caja de Seguridad Alimentaria» más débil.

La falta de acuerdo respecto a las patentes de los medicamentos y las directrices de negociación del sector agrícola condiciona el éxito de la V Reunión Ministerial de la OMC, que se celebrará en Cancún (México) en septiembre de 2003. Si no hay acuerdo y se incumplen los compromisos, los países en desarrollo pueden sentirse burlados. El director general de la OMC, Supachai Panitchpakdi, ha reconocido la creciente

---

<sup>36</sup> Oxfam Internacional, *TRIPS and Public Health. The Next Battle*, s. 1., Oxfam, marzo de 2002, y José María Vera, «Sida y patentes farmacéuticas, un paso adelante y dos a los lados», *El País*, 3 de diciembre de 2002, p. 33.

frustración de los países en desarrollo ante la situación, cercana a la parálisis, a la que llegaron las negociaciones a finales de 2002 y principios de 2003. Por estas razones, Cancún puede parecerse más a Seattle que a Doha, y el fracaso condicionaría el conjunto de las negociaciones. El bloqueo de la Ronda de Doha y una liberalización limitada, como ocurrió años atrás con la Ronda Uruguay, es un escenario plausible.<sup>37</sup> De una u otra forma, sería difícil que el acuerdo global pudiera estar ultimado, como establece la Declaración de Doha, el 1 de enero de 2005.

## Conclusiones y perspectivas

En el decenio de los noventa se gestó un nuevo consenso sobre el desarrollo y la lucha contra la pobreza, que reflejaba tanto la crisis del neoliberalismo como la acción de una amplia coalición de agencias internacionales, ONG y un incipiente movimiento social transnacional. La economía política global se convirtió, en un plazo relativamente corto, en una nueva arena para el conflicto social y político, en el que se han reivindicado derechos de ciudadanía y han aparecido fuerzas sociales y demandas de justicia y equidad que antes sólo se formulaban en el marco del Estado-nación. Como expresión de ese Consenso, los Objetivos del Milenio responden tanto al avance de esas fuerzas sociales como al intento de acomodar sus demandas a los principios y las estructuras que rigen el sistema internacional, en particular a los principios liberales que pretenden regular la economía política global.

Esos objetivos, sin embargo, están seriamente comprometidos. En primer lugar, los atentados del 11 de septiembre y la «guerra contra el terrorismo» emprendida por Estados Unidos han alterado drásticamente la agenda de las relaciones internacionales. La guerra se ha convertido en un asunto central y los problemas del desarrollo, cuando apenas comenzaban a adquirir cierta relevancia, vuelven a estar relegados a un segundo plano y a ser vistos a través del limitado prisma de la seguridad nacional. Si el 11 de septiembre supone un retorno a la lógica de guerra en la economía política global, cabe suponer que cuestiones como la ayuda externa, las negociaciones comerciales y las acciones para hacer

---

<sup>37</sup> Ver Michael W. Garrett, Ian A. Goldin y Dani Rodrik, *Scenarios. International Trade and the Doha Development Agenda*, World Economic Forum, Davos, 2003.

frente a la deuda externa o los problemas del medio ambiente serán atendidas sólo o principalmente si se percibe que guardan relación con las amenazas a la seguridad y los objetivos estratégicos de los actores en juego.

Según los datos más recientes, de mantenerse la tendencia será difícil que los Objetivos del Milenio se logren en el año 2015. Antes del 11 de septiembre el grado de cumplimiento era desalentador. Con la excepción del sureste asiático, en ninguna región se está avanzando al ritmo requerido; en África Subsahariana y el este de Europa se están registrando retrocesos y hay setenta países que se sitúan por detrás de la tendencia necesaria en la reducción de la pobreza extrema.<sup>38</sup>

Sería demasiado fácil, sin embargo, atribuir el incumplimiento de los Objetivos del Milenio a un solo factor, en especial a la primacía de la seguridad y la guerra en las relaciones internacionales. También inciden factores y dinámicas que ya operaban antes y de forma independiente de las dinámicas provocadas por el 11 de septiembre y la «guerra contra el terrorismo». La economía internacional parece estar sumida en un largo ciclo recesivo, que comenzó con la ruptura de la «burbuja» bursátil de las nuevas tecnologías, se agravó con la cadena de escándalos empresariales iniciada por Enron y WorldCom, y que la guerra de Irak puede profundizar. Las negociaciones internacionales de las que dependen las opciones de los países en desarrollo, y en particular la Ronda de Doha de la OMC, llegaron a finales de 2002 a una situación cercana al bloqueo debido a la resistencia de los países industrializados a hacer concesiones en materias clave como la agricultura o las patentes. Las iniciativas sobre reducción de deuda progresan con lentitud y aparecen nueva crisis financieras en países de renta media como Argentina o Uruguay, sin que haya avances en la reforma de la «arquitectura financiera internacional».

Por último, los Objetivos del Milenio se enfrentan a los condicionantes estructurales del sistema internacional. Como ha señalado David Held, ese sistema se caracteriza por una brecha o déficit jurisdiccional y de incentivos: en un mundo globalizado y regionalizado, pero en el que la autoridad política está fragmentada en unidades estatales, surge el

---

<sup>38</sup> Jan Vandemoortele (2002), *Are the MDGs feasible?*, PNUD, Nueva York, julio de 2002 (<http://www.undp.org/mdg/>)

problema de las «externalidades» de las que nadie se ocupa, y la ausencia de instituciones que aseguren la provisión y la regulación del uso de los bienes públicos internacionales.<sup>39</sup> Aunque los mercados están cada vez más integrados, la autoridad política sigue fragmentada en los Estados, y al existir marcadas asimetrías en la distribución de costes y beneficios de la cooperación, es frecuente que ésta no se produzca. En ese marco, pueden producirse acuerdos internacionales de cooperación, como los Objetivos del Milenio o el Protocolo de Kioto. Sin embargo, en un mundo de estados soberanos la ausencia de reglas imperativas sobre los medios que exigiría su cumplimiento, unida a la falta de voluntad política, genera comportamientos escapistas o de *free rider*. La pobreza y la desigualdad se mantienen y el deterioro ambiental sigue su curso. Estados Unidos y su negativa a sumarse a Kioto es un caso extremo, pero no aislado, como revela la experiencia de Monterrey y en especial la negativa de los estados a aumentar la ayuda al desarrollo o aceptar impuestos globales para la provisión de bienes públicos internacionales.

¿Qué relación existe entre la guerra en Irak y estos problemas? A lo largo de la historia, la guerra ha tenido un papel decisivo en la configuración de ese sistema internacional «westfaliano» basado en el estado territorial y el principio de soberanía. La guerra de Irak contribuirá a mantener ese sistema y podría debilitar a Naciones Unidas y los marcos de cooperación multilateral. Con la guerra de Irak y el redespiegue del poder hegemónico de Estados Unidos, se puede estar más lejos de la sociedad global y del «orden legal cosmopolita» que permitiría gobernar la globalización y hacer frente a la pobreza y la desigualdad y, con el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, crear un mundo en el que la justicia y la equidad, y no el uso de la fuerza, sean el principal fundamento de la paz y la seguridad.

---

<sup>39</sup> David Held, «La globalización tras el 11 de septiembre», *El País*, 8 de julio de 2002, p. 13. Ver también David Held et al., *Global Transformations*, Polity Press, Cambridge, 1999.

## Objetivos de Desarrollo del Milenio

---

### **Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre**

**Meta 1:** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos menores a un dólar diario.

**Meta 2:** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre.

---

### **Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal**

**Meta 3:** Asegurar que en 2015, en todas partes, tanto los niños como las niñas puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.

---

### **Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer**

**Meta 4:** Eliminar las disparidades entre los sexos en educación primaria y secundaria preferiblemente en 2005 y en todos los niveles educativos a más tardar en 2015.

---

### **Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil**

**Meta 5:** Reducir en dos tercios, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.

---

### **Objetivo 5: Mejorar la salud materna**

**Meta 6:** Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015.

---

### **Objetivo 6: Combatir el VIH, el sida, la malaria y otras enfermedades**

**Meta 7:** Haber detenido y comenzado a reducir en 2015 la propagación del VIH/sida.

**Meta 8:** Haber detenido y comenzado a reducir en 2015 la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.

---

---

### **Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente**

- Meta 9:** Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales y revertir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- Meta 10:** Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable.
- Meta 11:** Para 2020, haber logrado mejoras apreciables en las vidas de al menos cien millones de residentes en barrios marginales.

---

### **Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo**

- Meta 12:** Dar un nuevo impulso al desarrollo de un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, predecible y no discriminatorio.
- Meta 13:** Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados (PMA).
- Meta 14:** Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.
- Meta 15:** Abordar de forma global el problema de la deuda de los países en desarrollo mediante medidas nacionales e internacionales orientadas a que la deuda sea sostenible a largo plazo.
- Meta 16:** En cooperación con los países en desarrollo, elaborar e implementar estrategias que proporcionen empleo digno y productivo a los jóvenes.
- Meta 17:** En colaboración con las compañías farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales asequibles en los países en desarrollo.
- Meta 18:** En colaboración con el sector privado, facilitar el aprovechamiento de los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones.

---

Fuente: Naciones Unidas. Una lista completa de los objetivos, metas e indicadores, con información desagregada por regiones y países, en <http://www.developmentgoals.org/>.