

Comercio y desarrollo: una oportunidad para abrir las grietas del sistema económico global

DANIELLE HIRSCH
Directora de Both ENDS

1. INTERDEPENDENCIA CRECIENTE

En el mundo no hay muchos países como Argentina. Cuenta con altos niveles de visibilidad generados por contar con el actual Papa, con el mejor futbolista del mundo y con una reina con doble nacionalidad holandesa-argentina. Pero, detrás de esas personalidades, hay todo un mundo menos conocido y a la vez enormemente relevante para el actual debate sobre desarrollo en un mundo cambiante, interdependiente y con grandes retos ambientales y sociales a resolver.

Tuve la suerte de conocer Argentina hace 25 años y he tenido la oportunidad de volver a visitarla con gran regularidad desde entonces. A primera vista, es una democracia dinámica, con un sistema legal de alta calidad y una población educada e informada. Posee yacimientos de minerales, de gas y de petróleo. Tiene acceso a grandes cantidades de agua dulce, tanto por los glaciales de la Patagonia, como por el acuífero Guaraní y por los grandes ríos que crean el delta del Río de la Plata. Gracias a la soja, Argentina ha conocido una alta tasa de crecimiento durante la última década.

Además, cuenta con una sociedad civil activa y bien articulada, tanto en la capital como en la mayoría de sus provincias, que insiste en reclamar el respeto de los derechos humanos y de los pueblos indígenas, así como en confrontar la destrucción del medio ambiente.

Mientras, los grandes desafíos son menos visibles. La producción de soja está causando graves problemas de salud por la contaminación del aire y de las aguas. La expansión del cultivo de soja es responsable de la casi desaparición del tradicional sector ganadero. De hecho, ese país tan orgulloso de su asado tradicional, hoy en día es importador de carne. Viajando desde Buenos Aires al norte, donde antes caminaban las vacas en la pampa, hoy se ve un tapiz de un verde uniforme, de una tierra cubierta de soja, casi sin más insectos ni aves de rapiña.

Es un país donde las reivindicaciones de una sociedad civil activa por el respeto a los derechos de los pueblos y de la naturaleza son desatendidas, a pesar de estar basadas en la ley. A menudo, los intereses personales y la corrupción dominan las decisiones políticas. Acontecimientos recientes relacionados con el *fracking*, la construcción de megarrepresas y la adjudicación de tierras para la soja, acompañados por una campaña de difamación de las organizaciones de la sociedad civil, son indicadores de un espacio para la participación ciudadana cada vez más limitado.

Un país como Argentina demuestra que no debemos ser ingenuos. Se podría decir que lo que pasa allá refleja la realidad de muchos de los países denominados “economías emergentes”, en los que las altas tasas de crecimiento y su funcionamiento democrático esconden la rápida destrucción de la tierra, la concentración de la riqueza y el poder en manos de unos pocos, y una alta vulnerabilidad ante crisis de alcance mundial y generadas por factores económicos o climatológicos.

En nuestro mundo globalizado, la realidad argentina presenta desafíos que trascienden al propio pueblo argentino y sus líderes, ya que mantiene relaciones comerciales con muchos países y empresas transnacionales. Holanda, con el puerto de Rotterdam y una bioindustria de carne masiva, es uno de los más grandes importadores de soja desde América del Sur. Además, las empresas holandesas de dragado tienen una presencia significativa en los puertos argentinos. Así que las decisiones que se toman en Holanda, el país con la reina argentina, impactan directamente en la calidad de vida y el tipo de desarrollo del país productor.

Por las relaciones comerciales de Holanda con Argentina y otras economías emergentes y en desarrollo, es especialmente relevante la reciente decisión de la nueva ministra de cooperación al desarrollo de juntar las políticas de comercio y cooperación¹.

¹ Véase sobre la nueva política del Gobierno holandés ‘A World to Gain’, <http://www.government.nl/documents-and-publications/reports/2013/04/30/a-world-to-gain.html>

2. UNIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE COMERCIO Y DE COOPERACIÓN

La relación Argentina-Holanda demuestra cómo las agendas de exportación y cooperación al desarrollo están íntimamente relacionadas, aunque a menudo son analizadas y debatidas en ámbitos totalmente separados, como si nada tuvieran que ver la una con la otra. Por lo tanto, es interesante estudiar los impactos inmediatos de la decisión holandesa de unificar esas políticas bajo el mandato de la misma ministra, que desde 2012 es ministra de cooperación y de comercio, y cuya primera decisión fue la de trasladar físicamente a los funcionarios públicos encargados de las políticas de comercio del Ministerio de Economía al de Relaciones Exteriores.

A primera vista, la confluencia de las dos agendas pone en grave riesgo la tradicional agenda de cooperación. De hecho, el impacto inmediato ha sido que los fondos, ya reducidos por la crisis económica, se dirigen de manera creciente al sector privado, que ahora dispone de millones de euros del presupuesto de cooperación internacional para hacer más sostenible sus propias cadenas de producción.

Pero también hay otro efecto, quizá bastante sorprendente, especialmente para el propio sector privado que tanto incidió por lograr esa confluencia: es una excelente oportunidad para poner sobre la mesa el debate sobre las grandes incoherencias de las propias políticas exteriores. De hecho, de repente tenemos la oportunidad de cuestionar seriamente varios mitos relacionados con la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y con las políticas de comercio y exportación.

3. DESVELANDO LA MÍSTICA DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

Antes de entrar en el debate sobre la verdadera cara de la RSE o, en realidad, las varias caras de la misma, es relevante observar que la empresa privada siempre fue un actor presente en los procesos de desarrollo, aunque fuera por el mero impacto de sus inversiones internacionales, las cadenas de producción que sostienen y fomentan, o por sus estrechas relaciones con todos los gobiernos del mundo. Además, las empresas privadas siempre han incidido en las negociaciones sobre acuerdos de comercio y en la definición de regulaciones de todo tipo. Gracias a la unificación de las agendas políticas de comercio y cooperación, en Holanda se ha abierto un debate sobre el papel de la empresa privada en el desarrollo mundial.

Con las empresas holandesas aceptando fondos públicos destinados a la cooperación al desarrollo para incrementar su sustentabilidad social y ambiental, se nos presenta la oportunidad de hacer más transparentes las cadenas de producción e iniciar la transición hacia procesos de producción que respeten condiciones laborales decentes y la capacidad de la naturaleza. El compromiso de ciertas empresas, por ejemplo, está permitiendo una incidencia cívica sostenida y efectiva en la producción de aceite de palma de donde ahora se están reconociendo y tratando de resolver conflictos sobre la tierra de manera sistemática y equitativa. Ello, a la vez, está generando una discusión sobre ese modelo de producción, mostrándose cada día más claramente que no es capaz de sostenerse en el futuro por las graves inequidades que engendra.

La participación de empresas en los fondos de ayuda oficial al desarrollo permite, además, una discusión sobre el pensamiento dominante que concibe la RSE como una decisión voluntaria a ser tomada por cada empresa sin presiones legales. Un ejemplo reciente de los dilemas relacionados con ese sistema de libre elección es la actual controversia sobre el acuerdo de textiles de Bangladesh. En primera instancia, después del horror del derrumbe de Rana Plaza, donde murieron 1.200 personas en uno de los desastres industriales más graves de todos los tiempos, numerosas empresas firmaron el acuerdo que les obligará a aceptar inspectores de seguridad independientes. Mientras, con el paso de los meses después del desastre, también se pudo confirmar que hubo un número significativo de empresas que no se animaron a sumarse al acuerdo. La ministra de comercio y cooperación tomó entonces la decisión de señalar a varias de esas empresas públicamente, implementando así efectivamente el mecanismo de *naming and shaming*.

Su actitud generó un fuerte debate público sobre el rol de la política en la promoción de la RSE. Varias empresas reclamaron excusas de la mandataria por el señalamiento público, ya que supuestamente no sería de su competencia, evidenciando así el dilema de la voluntariedad de la RSE. En un sistema que no se sostiene por regulaciones y leyes, la única manera de lograr una agenda de sostenibilidad e inclusividad es la presión pública. Por lo tanto, se podría decir que una ministra de cooperación y comercio, que además tomó la lucha de las mujeres trabajadoras del sector textil como uno de sus *casus belli*, no tenía otro remedio que nombrar a los que no están respetando en lo más mínimo acuerdos voluntarios. Es decir, esa estrategia de *naming and shaming*, así como cualquier estrategia que apunte a la obligatoriedad, es necesaria para que cualquier iniciativa basada en incentivos, como la RSE, sea efectiva.

En resumen, la confluencia de las agendas de comercio y cooperación ha permitido que el debate sobre la realidad de la RSE tenga más matices en el debate público, dado que antes solamente se enfocaba en la certificación, catalizando así la concienciación de consumidores, políticos y empresarios. Además, demuestra la importancia del compromiso por parte del mandatario con el desarrollo a pesar de que se pueda dañar la imagen de ciertas empresas nacionales, poniendo de manifiesto que el perfil de los responsables políticos es fundamental en la deriva que adopte la vinculación entre dos políticas como la comercial y la de cooperación.

4. LA CONFRONTACIÓN DE OBJETIVOS COMERCIALES CON LA AMBICIÓN DEL DESARROLLO INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

Quizá la oportunidad más grande que nos brinda esta nueva agenda política es la de exponer el carácter de nuestras políticas de inversión, de impuestos y de comercio y sus impactos en el actual sistema económico global.

Holanda es un paraíso fiscal que negocia e implementa tratados de inversión y de impuestos diseñados para proteger empresas multinacionales. A primera vista se trata de una apuesta exitosa, ya que hoy en día el 20% de las inversiones internacionales fluyen por el país. Asimismo, Holanda alberga miles de empresas *letter box*, empresas registradas formalmente como holandesas, aunque no ejercen ninguna actividad productiva o económica en su territorio. A pesar de ello, estas empresas se aprovechan de la protección de sus inversiones externas y de minimizar o escapar obligaciones impositivas.

Anteriormente a la unificación de las políticas de cooperación y comercio, cuando aún se encontraban separadas y sus funcionarios públicos y mandatarios tenían poca interacción, fue sumamente difícil incidir en esa agenda. De hecho, las negociaciones sobre tratados de comercio o la toma de decisiones sobre acuerdos impositivos, además de basarse en análisis sumamente técnicos, se llevaron a cabo a puerta cerrada y con una deplorable falta de transparencia y control democrático.

Con la confluencia de las agendas comercio y cooperación se presenta una oportunidad de analizar las incoherencias entre las mismas, y llamar a un debate sobre el carácter y el impacto de nuestras políticas de comercio. ONG, como las unidas en la Fair Green and Global Alliance², que vienen

monitoreando y desafiando esas políticas desde hace más de una década, han aprovechado efectivamente la nueva situación, mostrando a un público cada vez más amplio y diverso las inconsistencias entre los objetivos de crecimiento y exportación, por un lado, y los de un desarrollo sostenible e inclusivo, por el otro. Los temas más a la vista en este momento son el de justicia fiscal (*tax justice*) y el de las negociaciones de nuevos tratados de comercio, no solamente entre los EEUU y la UE, sino también entre la UE e India, Indonesia y varias regiones africanas. Otros temas que están generando interés son los créditos a la exportación y el rol de los bancos internacionales multilaterales.

5. LA VULNERABILIDAD CRECIENTE DE LA SOCIEDAD CIVIL

Una cuestión de vital importancia en esta nueva realidad, que urgentemente debe volverse un punto central en la agenda de los debates políticos en Europa, es el aumento de la vulnerabilidad de la sociedad civil, tanto en el “norte” como en el “sur”.

En países que están viviendo un rápido crecimiento económico, mayoritariamente fomentado por economías extractivistas –minería, gas y petróleo, producción de soja, de aceite de palma, etc.–, la resistencia a la destrucción de los recursos naturales y la violación de los derechos al agua y a la tierra lleva a un choque con intereses establecidos, tanto de las clases políticas locales como de los inversionistas internacionales. Con la intención de callar esas voces de resistencia desde la sociedad civil, países como Indonesia y Ecuador están adoptando leyes que restringen la libre expresión, poniendo límites a las organizaciones civiles. En otros países, como por ejemplo Argentina, las presiones a la sociedad civil se manifiestan de maneras menos visibles, como son las campañas de difamación en la prensa estatal, presiones impositivas o a través de limitaciones a la recepción de fondos internacionales.

Las ONG europeas, tradicionalmente fuertes por su relación financiera y el diálogo abierto y constante con sus estados contrapartes, están siendo debilitadas y marginalizadas de los debates políticos, donde ahora particularmente

forman parte ActionAid, Clean Clothes Campaign, Milieudefensie (Amigos de la Tierra Holanda), SOMO y el Transnational Institute. Se enfoca en la coherencia de las políticas exteriores de Holanda, la EU y las instituciones financieras internacionales. Véase también <http://www.fairgreenandglobal.org> http://www.bothends.org/uploaded_files/document/6130318_FGG_Balancing_Trade_Aid.pdf

² Fair Green and Global Alliance es una alianza de seis organizaciones holandesas, liderada por Both ENDS y de la que también

la empresa privada tiene una fuerte incidencia. Todo ello a pesar de que la sociedad civil es un actor clave en la transición hacia un mundo equitativo y sostenible; es capaz de señalar violaciones a acuerdos internacionales como el de los derechos humanos, y de aumentar la conciencia y el conocimiento de un público diverso y amplio sobre las realidades complejas del desarrollo actual. Para lograr un desarrollo inclusivo, y para realmente compaginar las agendas de comercio y cooperación, es imprescindible esa relación con los gobiernos, tal como existen con el sector privado.

En Holanda, el presupuesto estatal de ayuda oficial al desarrollo destinado a la sociedad civil se ha reducido en más de un 50%. Se ha decidido que el presupuesto restante se dedicará solamente a ONG que trabajen en el ámbito local y global en la incidencia política. Además, el Gobierno expresa su voluntad de usar sus medios de diplomacia para apoyar a ONG en situaciones de presiones políticas desmedidas. Se podría decir que ambas orientaciones implican un cabal reconocimiento del rol de la sociedad civil en la transformación del rumbo del actual modelo económico. Por otra parte, implica que otras funciones de las ONG holandesas, como el desarrollo y la implementación de programas de educación, de prevención de sida y de salud, o del fomento a los pequeños y medianos productores rurales, se ven sumamente debilitadas.

6. DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO EN ESTE NUEVO CONTEXTO

Es imposible negar el gran cambio que se está dando en la agenda de desarrollo. Países como Dinamarca, Japón y el Reino Unido están estudiando la experiencia holandesa. La convergencia de las agendas de comercio y cooperación no es, en sí misma, un hecho positivo ni negativo. Todo dependerá de qué mandato político exista y de cuál sea la motivación que dé lugar a dicha unificación. Y, como se aborda en este artículo, también dependerá del compromiso político de la ministra responsable.

Para evitar que esa tendencia tenga como único resultado que el presupuesto de la cooperación al desarrollo se

dirija al propio sector privado para financiar sus esfuerzos en la búsqueda de nuevos mercados, con el sello voluntario y débil de la RSE, es de suma importancia que la sociedad civil se esfuerce en contrarrestar ese escenario. Esto tiene diferentes implicaciones para las organizaciones del sector del desarrollo:

En primer lugar, ampliar el conocimiento técnico de las políticas exteriores de sus propios países e identificar entre esas políticas los ámbitos de intervención estratégicos ligados a las agendas de cooperación existentes, como son la salud, la educación, el desarrollo sostenible, etc.

En segundo lugar, abrir el diálogo con otros ministerios y departamentos, especialmente con aquellos con mandato para el desarrollo y la implementación de políticas financieras, impositivas y comerciales, relacionados con la exportación y las inversiones en países terceros.

En tercer lugar, relacionarse con redes nacionales y europeas que unen organizaciones con diferentes estrategias de intervención para coordinar intervenciones desde campañas hasta la cocreación y la innovación con empresas y sectores públicos.

En cuarto lugar, contribuir a formar redes de organizaciones civiles en los países socios, para asegurar que los impactos de las políticas de comercio, exportación e inversión se hacen visibles y que sus realidades obtienen cara y voz en los debates nacionales e internacionales.

En quinto lugar, aumentar la capacidad de la sociedad civil en esos países para resistir inversiones y para entrar en diálogo con sus propios gobiernos.

Quiero enfatizar que, ya que en realidad no existe una agenda exclusivamente de cooperación, es de mayor importancia mirar más allá de la ayuda y empezar a entender, desde una mirada interrelacionada y multidimensional, el tema de desarrollo y el comercio mundial, y apostar por la necesaria coherencia de políticas exteriores.

En todos los países habrá organizaciones que ya estén pensando y actuando según estos planteamientos. El desafío ahora es buscar líneas de acción conjuntas y articularse también con otros actores, para lograr que el posible debilitamiento de la agenda de cooperación se transforme en un paso hacia una transición democrática al mundo sostenible y equitativo que tanto deseamos.