

LA DIMENSIÓN NORMATIVA DEL DESARROLLO EN LA GLOBALIZACIÓN: UNA VISIÓN CRÍTICA DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

ALFONSO DUBOIS

Departamento de Economía Aplicada I,
Instituto Hegoa, UPV/EHU.

1. INTRODUCCION

El siglo XXI amaneció con una propuesta sobre el desarrollo de la comunidad internacional que establecía unos objetivos para el mundo a cumplir en el siglo XXI. La Asamblea General de la ONU aprobó solemnemente la Declaración del Milenio del año 2000, que se concreta en los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), dentro de los cuales, la reducción de la pobreza es el primer objetivo y, de hecho, se ha convertido en el más emblemático de todos ellos.

¿Qué significado tiene la Declaración del Milenio? La primera lectura es contemplarla como la propuesta de desarrollo que la sociedad internacional de este siglo formula como el futuro deseable y posible, lo que por sí solo expresa la trascendencia de su significado. En segundo lugar, hay que destacar cómo esa declaración programática se traduce en unos objetivos concretos y precisos, lo que habla de un compromiso en la construcción de ese futuro.

Ante esta toma de posición, en principio no cabe más que congratularse por varias razones: porque el protagonismo que adquiere la pobreza parece indicar la existencia de una sensibilidad o conciencia internacionales ante el sufrimiento ajeno y el compromiso de tener que dar una respuesta al mismo; porque la existencia de un planteamiento colectivo implica una mirada global del mundo, lo que se conlleva la asunción de una responsabilidad colectiva en el cumplimiento de los objetivos.

Pero no basta con hacer esta constatación; el tema ostenta la suficiente gravedad como para detenerse seriamente a reflexionar sobre el verdadero contenido y alcance de esa declaración y ese compromiso. Por eso, hay que indagar hasta dónde ese futuro deseable y posible es el que compartimos, y si se considera que es el mejor posible y deseable, para quién lo es.

Antes de entrar a esa reflexión, hay que hablar cómo se han llevado a la práctica esas intenciones. Transcurridos cinco años desde la aprobación de la solemne Declaración, es hora de un primer balance. El último Informe sobre Desarrollo Humano (2005) decía que, aunque haya algunos progresos, no existen grandes motivos para la celebración. El balance general de avances es deprimente porque la mayoría de los países se hallan mal encaminados en el cumplimiento de los ODM; en varios países de Africa Sub Sahariana y Europa Central y Este el desarrollo humano ha descendido en los últimos años; aumenta la desigualdad y hay una resistencia a disminuir de la pobreza. El informe sentenciaba que el mundo se encamina a un desastre en materia de desarrollo humano y lo que es más grave, ese desastre es tan predecible como evitable.

1.1. Las preguntas que hay que hacerse

Esta reflexión parte de plantearse: ¿cuál es nuestra responsabilidad, como países ricos, en este desastre? Eso no supone desconocer la existencia de otros factores locales que, asimismo, tienen incidencia en los resultados. Pero ahora el objetivo es responder a la cuestión ¿de qué hay que hablar cuando nos preguntamos por esa responsabilidad de los organismos internacionales y de los países ricos en la lucha contra la pobreza ¿Tiene sentido plantearse cuestiones como: a qué llamamos pobreza, qué significan los ODM, qué estrategias ponemos en marcha para cumplirlos? O, como piensan algunos, es innecesario, porque es evidente la realidad de la pobreza y el impacto de tantos discursos sobre la pobreza es imperceptible a la hora de conseguir su erradicación. Por ello, afirman, resultaría más eficaz centrar los esfuerzos en aumentar el compromiso, al margen de consideraciones teóricas, ya que todo lo demás no hace sino ocultar este punto crucial y sirve de cortina para tapar esa falta de voluntad política. Menos discurso y más recursos.

Pero, estas afirmaciones no son tan ciertas como pareciera a primera vista: a) la pobreza no es tan evidente para los no pobres; b) los recursos son necesarios, pero los planteamientos que centran el esfuerzo en la cantidad de recursos a aplicar son incompletos y no consiguen resolver el problema. Hay que plante-

arse cuál es el punto desde el que se parte, porque según sea éste, el resultado será, asimismo, muy distinto. El punto de partida marca, no es algo independiente o irrelevante para explicar el resultado. Por ello, hacerse esas preguntas no es evadir la cuestión, al contrario, es el primer paso para resolverla.

La siguiente cita de Sousa Santos recoge muy acertadamente esta preocupación: «No se debe planificar el futuro sin reinterpretar críticamente el pasado, cuestionar éticamente el presente y comprender política y filosóficamente ciertas relaciones relevantes entre ambos. Eso implica desafiar antiguas y crear nuevas preguntas. La filosofía afirma que la pregunta es más relevante que la respuesta; cuando se deja de preguntar se deja de pensar, y cuando se deja de pensar se deja de vivir humanamente. No se puede transformar a la realidad con respuestas sino con preguntas. Sólo nuestro protagonismo en la concepción de preguntas relevantes y construcción de sus respectivas respuestas nos hará libres.»

En esta línea, Pogge (2005) formula las preguntas que considera son necesarias responder. Y son dos: una, ¿cómo pensar la persistencia de la pobreza ante el actual progreso tecnológico y económico?, y, dos, ¿porqué no nos preocupa moralmente o nos preocupa insuficientemente esta situación?

Me permito adelantar una primera respuesta: la pobreza persiste porque no sentimos que su erradicación sea una prioridad moral; no es nuestro problema o no es un problema nuestro, sino que lo vemos más como una desgracia ajena.

Por eso hay que preguntarse dónde nos colocamos: i) Hay que romper la distancia y provocar el acercamiento. La pobreza nunca se comprenderá desde la lógica y la coherencia. Necesita de la emoción para captar su presencia y profundidad, pero sobre todo para sentir la injusticia de su existencia. ii) Hay que analizar críticamente qué pensamos de nuestra manera de afrontar la pobreza y el desarrollo. De manera inconsciente se identifica la palabra desarrollo con una percepción positiva. Muchas propuestas que se proponen con el término de desarrollo esconden objetivos muy cuestionables. Es necesaria una actitud crítica para descubrir qué propuestas conducen realmente a un desarrollo justo y cuáles responden a las pretensiones particulares de determinados poderes o minorías.

1.2. La importancia de evaluar el fracaso

Realizar la evaluación del fracaso es trascendental, porque el incumplimiento no se puede reducir a determinar que ha habido un error o un fallo téc-

nico que es necesario reparar o enmendar. Por el contrario conlleva consecuencias de enorme importancia y nunca reparables. La primera, la frustración de los países y las sociedades que creyeron en la promesa. Una decepción más puede ser mortal para la puesta en marcha de nuevos proyectos, dejando la legitimidad de los países ricos gravemente deteriorada. Este aspecto ha sido resaltado en la campaña de la Coordinadora Estatal de las ONGD para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio donde se recoge una oportuna cita de Eduardo Galeano que expresa con fuerza el significado de un nuevo fallo: «El mundo está harto de que sus dueños le tomen el pelo. Es una tarea urgente la exigencia de la palabra empeñada. Porque la distancia que separa las promesas de las realidades da también medida del desafío que tenemos planteado las personas que todavía creemos que es posible elegir entre la esperanza y la desesperación.»

La segunda, es que al no haber otras opciones previstas ni posibles, el resultado será la persistencia de la pobreza con los tremendos costos en vidas humanas y sufrimiento, que, no por menos sabidos, debieran tenerse siempre presentes por su enorme gravedad, y que ha sido calificado por Pogge (2005) como «el mayor crimen contra la humanidad jamás cometido». Admitir la persistencia de esta tragedia evitable y predecible sólo puede producirse desde la distancia de quien no la sufre y la considera ajena. La tercera, que esa situación generará otros efectos no deseados, igualmente negativos.

Por eso, el ejercicio de la función crítica es fundamental y no cabe achacarle que tenga como pretensión obstaculizar el cumplimiento de los objetivos que se planteen de reducción de la pobreza.

2. LA TENDENCIA DOMINANTE DEL CONCEPTO DE DESARROLLO

No se puede decir que la dimensión ética se haya tenido en cuenta al tratar la situación de los países en desarrollo. La moderna economía del desarrollo, surgida después de la Segunda Guerra Mundial, partió de una visión del desarrollo limitada al problema de identificar y cuantificar el crecimiento económico, lo que ha marcado decisivamente su evolución posterior. Aunque luego se añadieron otros elementos, su introducción no alteró la percepción estrecha del concepto. Se daba por sobreentendido, que no correspondía al estudio del desarrollo enfrentar el debate sobre las prioridades del desarrollo, sobre la necesidad del cambio de valores o la búsqueda de nuevas instituciones y reglas. La disciplina del desarrollo se limitaba a re-

resolver técnicamente de la mejor manera posible la movilización y la asignación de factores que condujera a unos objetivos que por una u otra razón estaban dados.

La tradición del desarrollo se ha caracterizado por el uso meramente descriptivo del concepto. El debate del desarrollo se ha centrado más sobre los caminos que sobre el fin. Se legitimó un determinado objetivo del desarrollo: la modernización como meta a alcanzar para todos los países. En este contexto, la dimensión ética no es más que un añadido o complemento que sirve para paliar las consecuencias negativas o para diseñar políticas sociales concretas, pero no entra a cuestionar los objetivos mismos del desarrollo.

Ello no quiere decir que no se dieran planteamientos críticos a lo largo de las décadas siguientes, especialmente en los años setenta cuando se planteó el objetivo de la redistribución con crecimiento, la necesidad de la creación de empleo como objetivo específico del desarrollo y la prioridad en la satisfacción de las necesidades básicas. Pero la realidad es que estos intentos no consiguieron incidir con fuerza suficiente como para cuestionar los objetivos mismos del desarrollo y su duración fue muy corta en el tiempo.

Especialmente en la década de los ochenta se abandona toda consideración ética y evaluativa y se recupera como indicador central el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos. Las graves consecuencias sociales que tuvo esta política en los sectores mayoritarios de la población llevaron a tener que introducir el concepto del «ajuste con rostro humano» y la dimensión social como una tarea nueva.

Sin embargo, el término desarrollo puede usarse tanto de manera descriptiva como normativa; es decir, lo mismo para describir una condición presente como para proyectar una alternativa deseable. Lo que ha ocurrido es que ha prevalecido el uso descriptivo del término, mientras que el uso normativo se ha limitado a las visiones críticas o en la defensa de alternativas. El desarrollo es, frente a esa visión más usual, como dice Goulet (2000), «sobre todo una cuestión de actitudes y valores humanos, objetivos autodefinidos por las sociedades, y criterios para determinar qué costes son tolerables y que hay que soportar, y por quiénes en el proceso del cambio». El desarrollo es una aventura ambigua que nace llena de tensiones entre qué bienes se desean, para quiénes y cómo obtenerlos. Por ello, son cuestiones centrales del desarrollo: los juicios éticos sobre qué es la buena vida, determinar los objetivos a alcanzar para conseguir una sociedad más justa, qué calidad de relaciones se establecen entre las personas y entre éstas y la naturaleza.

2.1. La introducción de la dimensión normativa: una concepción más amplia del desarrollo

Se puede advertir en los noventa las señales de un cierto cambio, que empieza a tener más en cuenta la dimensión normativa del desarrollo. Esta nueva tendencia se produce por la conjunción de una serie de procesos. El más inmediato, el fracaso del modelo de desarrollo propuesto para resolver la reducción de la pobreza. Un fenómeno, el de la pobreza, que para algunos empieza a convertirse en una amenaza para el sistema y para otros supone el impedimento principal para el desarrollo. Pero sobre todo, se convierte en un escándalo ético para la comunidad internacional que pretende legitimar su orden en la democracia y la convivencia pacífica. ¿Cómo seguir sosteniendo un modelo de desarrollo que perpetúa la pobreza y genera desigualdad cuando se proclama la democracia y el respeto a los derechos humanos como la base de la sociedad? La pobreza se presenta como el gran desafío del desarrollo en un mundo que posee recursos más que suficientes para satisfacer las necesidades básicas.

Por eso, los economistas han tenido que revisar la experiencia de las últimas décadas y sacar una serie de lecciones sobre los planteamientos generales de la economía del desarrollo. Hay necesidad de plantear la legitimidad del modelo tanto desde la justicia como desde la eficacia, es decir, tanto desde el concepto mismo de los objetivos o prioridades del desarrollo como de las políticas para conseguir resultados.

El desarrollo es un concepto histórico, lo que quiere decir que no tiene una definición única, sino que ésta evoluciona de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes en la sociedad. Así, el desarrollo tal como se entiende actualmente es muy diferente de cómo se planteaba hace cuarenta años. Cada sociedad y cada época tienen su propia formulación de qué es el desarrollo, que responde a las convicciones, expectativas y posibilidades que predominan en ellas. En definitiva, el concepto de desarrollo se relaciona con la idea de futuro que cada sociedad se propone como meta para el colectivo humano.

El desarrollo como una categoría de futuro. Cuando establecemos las prioridades de lo que entendemos por desarrollo, en última instancia, no estamos sino afirmando nuestra visión de lo que queremos que sea nuestro futuro. A veces se esconde esta dimensión, dando a entender que el desarrollo viene de alguna manera determinado por leyes externas. Pero quienes defienden esta posición son aquellos que resultan favorecidos por el actual estado de cosas y no tienen interés especial en que cambien.

La decisión de cuáles son los objetivos del desarrollo debe ser el resultado de un gran consenso en el que participan todas las partes. Si pensar en el desarrollo es pensar en el futuro que una sociedad quiere construir, no podrá llevarse adelante sin legitimación social. De ahí la dimensión política del desarrollo y la importancia de la participación real de los actores sociales en la definición de sus objetivos.

Estas consideraciones tienen una especial aplicación cuando se habla del desarrollo dando por supuesto que todo desarrollo implica algo deseable y algo legítimo. De manera inconsciente se identifica la palabra desarrollo con una percepción positiva. Sin embargo, muchas propuestas que se proponen con el término de desarrollo esconden objetivos muy cuestionables. Es necesaria una actitud crítica para descubrir qué propuestas conducen realmente a un desarrollo justo y cuáles responden a las pretensiones particulares de determinados poderes o minorías.

En una situación de profundos cambios como la presente, desde una preocupación por el cambio y la justicia, no puede eludirse tener que dar respuesta a preguntas como: ¿cuáles son las visiones de futuro existentes? ¿qué legitimidad tienen esas visiones? Ello implica saber diferenciar las propuestas que mantienen la situación actual de poder y las alternativas, conocer las diferentes fuerzas en juego, entender los procesos históricos que desembocan en el presente, etc. Supone tomar conciencia del momento que vivimos y asumir un papel activo y protagonista en la construcción del futuro, cooperando en aquel futuro que consideremos más humano y viable.

Esta progresiva apertura hacia una consideración ética del desarrollo se ha producido con diferentes intensidades. Se pueden señalar tres grados en la forma de integrar la preocupación normativa:

- a) La dimensión ética como mero apéndice. Se limita a reconocer que el desarrollo tiene más dimensiones que la económica.
- b) El cuestionamiento ético de los procesos, de las políticas que conducen al desarrollo, pero no de los objetivos. Así, por ejemplo, se reconoce que no todo proceso es válido y que la participación es necesaria para conseguir el cambio, que las personas deben participar en el proceso, sin que ello implique plantear objetivos diferentes.
- c) La visión normativa auténtica que afirma que el desarrollo se refiere tanto a los fines como a los procesos. Las preguntas ineludibles del desarrollo normativo comprenden: i) la revisión de lo que es deseable: establecer los criterios éticos que determinan el referente de la buena vida o del bienestar; ii) la reconsideración del desarrollo posible: fijar los criterios de justicia que determinen los objetivos alcanzables.

3. LAS REFERENCIAS ACTUALES DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Nuestra época no se caracteriza por la formulación de grandes objetivos sobre el desarrollo, aunque no por ello se deja de seguir planteando la necesidad de que todos los pueblos encuentren los caminos que les lleven al desarrollo. La cuestión clave está en conocer quiénes y cómo deben participar en esa tarea: si corresponde exclusivamente a los propios países afectados o si existe una responsabilidad de la comunidad internacional. En este último caso, la fuente de la responsabilidad puede provenir de dos vías: i) una, el reconocimiento por parte de los países más ricos de que sus prácticas actuales o pasadas algo tienen que ver con las dificultades por avanzar e incluso en la situación que viven los países menos desarrollados; ii) dos, el reconocimiento de que, aun negando esa responsabilidad directa, la convivencia internacional plantea que determinados límites de desigualdad y pobreza resultan intolerables. La admisión de responsabilidad siempre ha estado en un segundo plano.

La hegemonía del Consenso de Washington supuso un claro debilitamiento del argumento de las responsabilidades de los países ricos, si bien la persistencia de la pobreza en el mundo obligó a plantearse cómo enfrentarla y a reconocer que era imprescindible la participación de los organismos internacionales y el apoyo de los países donantes. El hecho de descartar que los países ricos tuvieran alguna tarea relevante en conseguir el desarrollo de los otros pueblos y la afirmación de que su única función era la de cooperar al alivio de la pobreza, condujo a identificar los objetivos de desarrollo que debe proponerse la comunidad internacional con contenidos propios de una estrategia de lucha contra la pobreza.

La propuesta dominante, impulsada desde los organismos internacionales, para el desarrollo y la pobreza se caracteriza por la trivialización, que manifiesta en dos características. Una, la identificación de los objetivos del desarrollo con los objetivos de reducción de la pobreza, abandonando plantearse metas ambiciosas y limitándose a una identificación con una concepción estrecha de la pobreza. Dos, la comprensión de la estrategia de lucha contra la pobreza desde la funcionalidad; es decir, la pobreza no constituye una referencia en sí misma, sino sólo en cuanto sus efectos o consecuencias preocupan al orden social establecido, especialmente la seguridad.

3.1. La minimalización del desarrollo

Los ODM ¿qué contenido real tienen como objetivos de desarrollo? Más que un horizonte de logros, su pretensión es prácticamente la reducción de la po-

breza en varias de sus manifestaciones, como son los cinco primeros objetivos. Esto ya es de por sí significativo: la lucha contra la pobreza se convierte en el espacio único del desarrollo. Se ha producido una minimalización del desarrollo. Pero, además, ¿qué contenido tiene esa propuesta de erradicación de la pobreza?

Es necesario revisar nuestro concepto de pobreza, porque en él se encuentra un pilar central de la sociedad. La idea de pobreza se halla presente en todas las culturas y en cada una ha adoptado formas diferentes. Pero puede señalarse una regla general en su manifestación: en toda sociedad se da la división entre quienes se encuentran arriba y quienes se encuentran abajo. Y los de abajo constituyen la expresión de la pobreza, sean cuáles sean las diferentes acepciones que se hagan de ella en las distintas sociedades (Oyen, 2002).

La principal diferencia entre los de arriba y los de abajo es que los segundos tienen menos acceso a los recursos; se hallan privados de bienes y servicios que los otros disfrutan. Ese mejor acceso a recursos de los de arriba no se limita a los aspectos materiales, sino que lleva aparejado el control sobre quienes se encuentra por debajo. Un control que alcanza su expresión más fuerte cuando se arroga el derecho a definir lo que debe considerarse buena o mala conducta, lo que es correcto y lo que no lo es.

La expresión más clara de este control se encuentra en la definición de la pobreza, que se hace desde los poderes establecidos. Por eso las descripciones de la pobreza no reflejan la compleja realidad que supone, sino que se limitan a aquellos aspectos que inciden en los intereses de los de arriba. Frente a esa representación, los de abajo, los pobres, tienen pocas ocasiones de defenderse por sí mismos. El mundo abstracto de los pobres pertenece, en gran manera, a los no pobres.

En última instancia, la pobreza se identifica con los límites de tolerancia que cada sociedad establece sobre lo que es soportable acerca de las condiciones de vida de las personas. Esos límites se han marcado y se marcan en las sociedades desde unos intereses determinados. La pobreza forma parte del orden social, por lo que alterar esos límites encontrará muchas resistencias. El acercamiento a la pobreza es generalmente un acercamiento sesgado porque es difícil acercarse de forma neutra, en el sentido de objetividad, de falta de prejuicio, a la pobreza cuando se encuentra en juego nada menos que el mismo orden social. Hay que reconocer que no resulta fácil realizar un afrontamiento «limpio» de la pobreza.

La determinación de esos límites supone un proceso complejo. ¿Cuál es el punto que marca la frontera donde la escasez se convierte en pobreza? En esa percepción tendrá una fuerte incidencia las posibilidades materiales de la sociedad para producir bienes y servicios. Pero ese dato no es suficiente, ya que

con una misma dotación de recursos pueden producirse diferentes valoraciones sobre cuál debe ser la mejor distribución y, con ello, variar los límites de lo que se estima intolerable. La definición de pobreza guarda, pues, una relación directa con los valores. Éstos fundamentan lo que se considera que debe salvaguardarse en toda persona y según sea su exigencia, así serán los límites de intolerancia que se establezcan. La carga de imperativo moral que comporta la pobreza cambia con el tiempo y según sociedades, y, con ella, la consideración de las responsabilidades de la sociedad frente a su reducción o eliminación

Abordar la pobreza implica poner al descubierto la necesidad de realizar reformas que afectan a las posiciones de los sectores más poderosos. La pobreza conlleva una importante dimensión política, por la influencia que tienen los intereses de los diferentes grupos en los modelos de distribución y en la existencia de la pobreza. El proyecto de reducir la pobreza desafía inevitablemente los privilegios de los poderosos. En definitiva, no cabe hablar técnicamente de la pobreza sin reconocer que previamente ésta ha sido objeto de un pronunciamiento político, social y ético. No es fácil hablar de un consenso cuando la propuesta no plantea modificación alguna del orden social.

Si a nivel local no hay duda que las elites han construido los criterios de pobreza, a nivel internacional la preocupación por la pobreza y la definición de sus características han tenido su paralelismo, incluso con más fuerza, en los países hegemónicos y en los organismos internacionales. En el caso de la pobreza, de manera especial, las directrices de las estrategias diseñadas para erradicarla vienen impuestas desde afuera de los países que la padecen. Aunque resulte crudo decirlo, no hay otra pobreza que la así definida y propuesta como criterio para establecer objetivos y políticas que la reconocida por las instituciones internacionales. El mejor ejemplo se encuentra en el proceso de definición de los ODM que tiene su antecedente directo en la definición de los objetivos de la cooperación internacional que cuatro años formularon los países donantes, en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OECD. La mayor parte de los ODM son una copia literal de esta propuesta de los países ricos. No puede decirse que los ODM haya sido el resultado de una negociación entre diversos intereses, sino la imposición de una determinada forma de ver el orden internacional.

3.2. Pobreza y seguridad

Hasta recientemente no se consideró la pobreza como un tema de preocupación para la seguridad. Nunca había entrado a formar parte integrante de las estrategias de seguridad, aunque en ocasiones se plantearan los efectos deses-

tabilizadores que pudiera acarrear una generalización de la misma. Ha sido en la última década del siglo XX cuando se han fusionado las agendas de la seguridad y del desarrollo, entendido desde la versión oficial, bajo el concepto de gobernanza global. Recientemente, el anterior secretario de estado de EE.UU., Colin Powell, afirmaba: «Hemos visto que el desarrollo, la democracia y la seguridad están inextricablemente unidos.»¹

En la nueva percepción de la seguridad, se presta una atención específica y creciente a las crisis sociales que aparecen en el panorama mundial. Las décadas de los ochenta y los noventa han sido testigos de la polarización de la desigualdad y la profundización de la pobreza global, lo que ha llevado a considerarlas como problemas políticos y sociales importantes. El significado de la seguridad del Estado y la percepción de las amenazas han sido objeto de revisión al comprobar cómo el impacto de la pobreza global estaba produciendo importantes crisis sociales: desastres medioambientales, hambrunas, desempleo masivo, migraciones, propagación de enfermedades, etc.

Asimismo el fracaso de numerosos Estados, especialmente en la última década del pasado siglo, ha producido no sólo la intensificación de las guerras civiles, los desastres humanitarios, las poblaciones desplazadas, sino también el auge de las economías ocultas y el fortalecimiento de poderosos actores no estatales, como el mercado negro global y las redes de crimen organizado o de terrorismo. La práctica de la gobernanza global se ha visto amenazada por estas tendencias.

Tras el 11-S, ha habido una utilización de la lucha contra la pobreza como fachada o justificación de otros objetivos. El Comité de Ayuda al Desarrollo ha incluido la Ayuda Oficial al Desarrollo como instrumento en la estrategia contra el terrorismo. La guerra global contra el terror (nunca claramente definido) debilita las prioridades del desarrollo.

La propuesta es que los Estados tienen que revisarse de acuerdo a los principios de la gobernanza global que se propone desde las potencias, cuyo objetivo no es tanto la creación de una sociedad más justa e inclusiva de los sectores más desfavorecidos, como la construcción de un entorno más favorable para los inversores capitalistas y la eliminación de posibles focos de inestabilidad.

Una consideración oportunista, sesgada por intereses geoestratégicos, que lleva a poner en marcha de medidas de contención y no se plantea la solución de sus raíces. Hay que sustentar un concepto de seguridad humana, frente al de seguridad nacional de las grandes potencias.

¹ Foreign Policy (Edición española), febrero-marzo 2005.

4. EL PROCESO DE DEBILITAMIENTO DE LOS LIMITES DE TOLERANCIA

Hay una visión conformista con los objetivos que se propone: suenan «bien», no son «malos». Pero ¿se puede sostener que los ODM son aceptables como los límites de tolerancia para una sociedad justa? Como se señalaba antes, en los últimos tiempos se han debilitado las exigencias de equidad y justicia y los ODM participan de ese proceso.

No es la primera vez que se han formulado metas para la comunidad internacional, aunque en el caso de los ODM hay elementos que le otorgan un especial carácter al compromiso contraído.

La Conferencia Mundial de Empleo estableció en 1976 las metas a conseguir para el 2000, que abarcaban la satisfacción de una serie de necesidades básicas. No se alcanzaron, pero las metas que hoy se proponen son más débiles que las que se formularon entonces. Hace menos de 10 años, en 1996, la FAO planteaba como objetivo la reducción a la mitad del número absoluto de personas desnutridas. Y las cifras que se presentan del hambre diez años después no invitan a la complacencia. Tampoco ese objetivo se ha cumplido y ha sido necesario volver a incluirlo dentro de la primera meta del Milenio.

Estos dos antecedentes nos ponen frente a la cuestión central: ¿dónde se ponen los límites de la tolerancia? ¿cómo resolver el dilema entre la exigencia ética y el realismo posibilista? Claramente ha vencido la respuesta complaciente, la que puede calificarse de pragmática, que defiende que el exceso en la definición de los objetivos ha sido precisamente la causa de su fracaso. Se argumenta que el principio del fracaso se encuentra en la pretensión exagerada, en la falta de realismo; por el contrario, la prudencia para fijar metas alcanzables consigue evitar la dispersión y garantiza la eficacia. De acuerdo con esta posición, en las ocasiones anteriores, al igual que ocurrió con el objetivo del 0.7, venció el voluntarismo; por eso ahora, al proponer metas más pequeñas, los ODM resuelven el dilema con una dosis de experiencia y sensatez.

La propuesta más emblemática de los ODM es el objetivo de reducción de la pobreza. El concepto de pobreza del que se parte es muy elemental y poco exigente: un dólar/persona/día. Y la meta: reducir el porcentaje a la mitad es una rebaja de compromisos anteriores. En la Cumbre de la FAO de 1996, se consideró que los límites de la tolerancia se fijaban reduciendo el número absoluto de los pobres extremos, los desnutridos, a la mitad. En el año 2000, los límites de la tolerancia que establecen los ODM se concretan en la meta de reducir a la mitad el porcentaje de pobres. La diferencia entre una y otra forma

de definición no es baladí: los límites de la tolerancia se amplían sustancialmente al utilizar como criterio el porcentaje en vez del número absoluto; ya que el criterio actual, es decir, el porcentaje sobre la población, considera tolerable que en el 2015 haya 335 millones de personas más con graves carencias de las que se consideran permisibles o tolerables con el anterior criterio del número absoluto.

Si miramos los ODM relacionados con las mujeres, sus objetivos son minimalistas, muy lejos de los planteamientos de Beijing. En materia de salud materna, se han excluido cuestiones claves como la salud reproductiva.

Cabe preguntar: ¿resulta imposible alcanzar objetivos más exigentes? ¿Qué es lo que explica que resulte tan difícil conseguir objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad? En la tensión: posibilismo-exigencia, la cuestión se encuentra en esta última.

Hay que descartar el argumento de que el costo que supondría la superación de los objetivos es enorme, medido en términos económicos, resulta relativamente pequeño. Pogge (2005) calcula que para alcanzar el objetivo de superar la línea de pobreza de dos dólares/persona/día haría falta el 1.15 por ciento del PIB de los países ricos, lo que no resulta tan inalcanzable. Otros cálculos realizados para determinar el esfuerzo que implicaría para las sociedades locales la reducción de la pobreza medida de acuerdo con las líneas de pobreza, establecen, igualmente, que redistribuciones en torno al 1 por ciento resultarían decisivas.

La razón para explicar esa dificultad se encuentra en la exigencia ética.

- a) Los gobiernos de los países ricos, y las sociedades que los componen, enfrentan la pobreza mundial no como una responsabilidad significativa directa, sino como una mera exigencia de ayuda a personas que se encuentran atrapadas en una emergencia que amenaza a sus vidas y que se hace lo posible para aliviarlas. Esto en el mejor de los casos, cuando no hay un grado de indiferencia. No hay un fundamento profundo que plantee la reducción de la pobreza como un reto propio, sobre todo porque falta el reconocimiento del papel que juegan las sociedades ricas en la persistencia de la pobreza.
- b) Pero las sociedades ricas se hallan implicadas de manera estrecha con esa pobreza mundial. Primero, porque no pueden entenderse las desigualdades actuales como mero devenir lógico o natural. La acumulación de poder en los países ricos responde a procesos históricos que no son fáciles de justificar éticamente. Segundo, porque a partir de esas po-

siciones existentes de desigualdad; es decir, desde las ventajas, económicas, militares y políticas prevalecientes es que nace el orden global vigente, que, a su vez, tienden a perpetuar o acrecentar las mismas.

En definitiva, hay que revisar decididamente el concepto de pobreza, hay que proponer un concepto de pobreza válido para el contexto del siglo XXI.

5. LOS LIMITES DE TOLERANCIA PARA EL SIGLO XXI

La pretensión de establecer nuevos límites de tolerancia para el siglo XXI, más exigentes, implica tener una visión del futuro que se pretende más justo y equitativo. Supone tomar conciencia del momento que vivimos y asumir un papel activo y protagonista en la construcción del futuro, cooperando en aquel futuro que consideremos más humano y viable.

Es asumir una posición crítica frente al conformismo. Sin caer en catastrofismos, ni en visiones maniqueas, el cuadro que tenemos delante presenta suficientes aspectos para calificarlo como intolerable, al menos con manifestaciones suficientemente graves y contradictorias para exigir una mayor reacción. Las tendencias de la pobreza y la desigualdad actuales deben indignar a cualquiera que pretenda una convivencia internacional pacífica y justa.

Por eso, la primera condición para que la función crítica cumpla su tarea es recuperar la capacidad de espanto y de indignación, entendida no como la reacción personal airada, sino como el inicio de un nuevo conocimiento y de una nueva práctica. No se trata de producir espantos emotivos que duren lo que dura la emoción, sino de provocar reacciones que hagan mover posiciones, que sean el inicio de un proceso.

5.1. La accesibilidad es el desafío

La cuestión clave, propuesta de Sen ya hace más de dos décadas es que la permanencia (o, incluso, la agudización) de la pobreza y la desigualdad ya no se encuentra en la disponibilidad de bienes y servicios (como lo fuera en otros tiempos) sino en la accesibilidad. Esto quiere decir que las personas ya no son pobres porque no hay bienes o recursos para satisfacer sus necesidades, sino porque no pueden acceder a los mismos. La pobreza y la desigualdad no nacen de las limitaciones materiales, sino de los obstáculos que impiden el acceso a los bienes y recursos disponibles. La gran cuestión es que la mejora en la dis-

ponibilidad no ha ido acompañada de mejoras en el acceso. Desde esta percepción, se puede afirmar que la pobreza y la desigualdad existentes no son mera herencia del pasado, sino que las hemos generado, y las seguimos generando al sostener las reglas de juego vigentes para la apropiación de los recursos. La accesibilidad, los mecanismos por los que las personas acceden a los mismos, nunca es un resultado espontáneo, sino que responde a los intereses de quienes tienen la capacidad de generarlas e imponerlas. Las actuales manifestaciones de exclusión, si no queridas o pretendidas totalmente, en algún sentido, por lo menos no son ocasionales o casuales.

5.2. La necesidad de un referente universal

Así pues, los actuales mecanismos de accesibilidad excluyen y tenemos que preguntarnos por qué están vigentes. El debate sobre la pobreza se ha producido de forma diferente en el caso de los países desarrollados que en los países en desarrollo, sobre todo porque las referencias normativas son distintas en uno y otro caso. En los primeros se ha avanzado desde una concepción absoluta a una relativa, que plantea la necesidad de definir el umbral de pobreza en función de los niveles alcanzados por la sociedad. En cambio, para las sociedades en desarrollo la referencia normativa se ha mantenido dentro de los límites de la supervivencia.

Esta diferencia es un punto central para la comprensión de la pobreza. Aunque haya un núcleo duro de privaciones que haya que tener en cuenta como límite insostenible para cualquier concepción humana de la sociedad (como lo es la mera supervivencia), incluso éste no puede ser estático. La pobreza exige una comprensión más dinámica, ya que hasta la precisión de lo que se requiere para garantizar esa supervivencia no es indiferente a los diferentes contextos.

La diferenciación de exigencias sólo se puede mantener desde el realismo de no caer en una ilusoria y utópica pretensión de igualación de niveles de vida a escala mundial. Pero una cuestión es plantear la imposibilidad de alcanzar inmediatamente objetivos idénticos, y otra cuestión es denegar que determinados objetivos deban ser alcanzables por todos los países y todas las personas. Es decir, una cosa es reconocer las limitaciones que se presentan a la hora de pensar en logros posibles; y otra es que, en la determinación de esos logros posibles, se parta de concepciones diferentes de lo que es la pobreza para unos y otros países, para unas y otras personas, en definitiva. Desde el actual contexto de progresiva interdependencia y la disponibilidad suficiente de recursos a nivel global, plantear esta diferencia de referencias básicas supone aceptar un mundo en el que la desigualdad se consolida.

Lo que se plantea es si el punto de partida es diferente para unas u otras personas o, por el contrario, se afirma que debe existir una referencia universal. Desde el enfoque del desarrollo humano no hay duda que la referencia debe ser única para todo ser humano, aun cuando su concreción se traduzca en múltiples manifestaciones. Debemos hacernos la pregunta en el escenario de la globalización y no cabe hacerla limitada al marco nacional o europeo, en nuestro caso, únicamente. No se puede definir la ciudadanía europea sin hacer referencia a lo que se piensa debe ser nuestra relación con el resto de las personas del mundo. Prescindir de esa referencia es negar el referente universal de la tolerancia y reafirma un modo de apropiación de los recursos del planeta que incide directa e indirectamente en las posibilidades de los demás.

5.3. El eslabón débil: la referencia internacional

La pobreza se crea todos los días, no se hereda del pasado. La definición de la pobreza en el siglo XXI no puede hacerse en el vacío. Es difícil imaginar que los países más pobres alcancen los objetivos sin que efectivamente las políticas de los países ricos experimenten transformaciones dirigidas a otras donde la búsqueda del desarrollo sea el objetivo central. Los países pobres no pueden, por sí mismos, abordar las limitaciones estructurales que les mantienen inmersos en trampas de pobreza. Entre las más importantes de estas limitaciones se encuentran precisamente aquellas que son susceptibles de modificación por la voluntad de los países ricos como los aranceles y las subvenciones que restringen el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados internacionales, las patentes que limitan el acceso a tecnologías que pueden salvar vidas y la insostenibilidad de la deuda con los gobiernos y las instituciones multilaterales de los países ricos.

Lo más destacable es la ausencia de la dimensión internacional en el planteamiento de las causas, a pesar del mundo interdependiente que vivimos. Se mantiene una visión del mundo donde los problemas del desarrollo y la pobreza, son problemas propios de cada estado. El mundo se halla fundamentalmente estructurado a través de estados-nación y la pobreza se encuentra dentro de cada uno de ellos.

La estrategia de reducción de la pobreza se basa en que los gobiernos adopten estrategias anti-pobreza. Los países desarrollados deberán ayudar a cumplir esos objetivos apoyando con recursos la implementación de las medidas en aquellos países que manifiesten compromisos serios por cumplir con los objetivos previstos.

Pero un planteamiento desde la equidad tiene que reconocer que el mundo se halla fundamentalmente estructurado por relaciones sociales que se dan dentro de la población global. Estas relaciones no son internas a los estados nación, sino que forman parte del sistema global de la producción capitalista. No se puede abstraer a la gente de estas relaciones globales sociales.

5.4. Un nuevo concepto de bienestar

El mayor reconocimiento de que el escenario actual de la pobreza es el planeta y que, por lo tanto, debe abordarse desde categorías que contemplen esta nueva dimensión se encuentra en la propuesta del desarrollo humano.

Una característica central del discurso alternativo es un nuevo concepto de bienestar, que se convierta en referencia universal. La cuestión es nuclear en el debate sobre la pobreza, ya que determinar qué se entiende por el bienestar posible y deseable de las personas marca las prioridades del desarrollo, lo que incluye la equidad, las políticas necesarias para alcanzarlas y los criterios para evaluar los resultados.

No consiste tanto en definir el bienestar como resultados últimos perseguibles, sino que las personas puedan vivir como seres humanos. Determinar cuándo una persona empieza a ser persona no implica vislumbrar un mismo resultado para todas las personas en cualquier lugar y de cualquier condición, ni siquiera expresar la gama de posibles estados deseables que ella puede tener. La cuestión central es que una persona que no alcance ese umbral de bienestar se encuentra en una situación de pobreza, imposibilitada de decidir sobre su propia vida.

En última instancia, el concepto de pobreza consiste en saber cuándo un ser humano tiene o no la oportunidad de desarrollar su potencial como persona; es decir, definir en positivo los funcionamientos y capacidades mínimas para que cada persona ponga en marcha su particular e indelegable búsqueda de forma de vida que considere digna de ser vivida.

Partiendo de esta definición del bienestar, basada en la capacidad y la libertad de las personas, la consideración de la categoría de los derechos es fundamental. Por un lado, porque desde los derechos se contempla a las personas como seres conscientes que eligen libremente sus opciones de vida; y, por otro, porque los derechos permiten reconocer efectivamente la necesidad de que las personas alcancen determinadas capacidades básicas humanas. El lenguaje de los derechos es una forma de hacer operativas en el discurso de la sociedad las pretensiones de bienestar que se consideran básicas para las personas.

El bienestar de una persona lo constituye un agregado de tres elementos: logros materiales, derechos y libertades; diferente para cada una de ellas. Así definido, el bienestar individual es éticamente significativo y un objetivo exigible a la actividad económica.

5.5. Las dificultades y limitaciones de un referente universal del bienestar

La mayor resistencia a la aceptación de los derechos como elemento imprescindible para la definición del bienestar se produce en el espacio internacional. El concepto de derecho como libertad positiva implica el reconocimiento de las personas a acceder a determinados bienes, lo que quiere decir que hay un derecho positivo a los bienes cuyo uso o disposición no puede dejarse al albur del funcionamiento del libre mercado. El reconocimiento de que determinados bienes y servicios constituyen un derecho de las personas, porque son necesarios para alcanzar las capacidades fundamentales, introduce una dinámica nueva en la consideración del papel que juegan esos bienes y recursos en la actividad económica.

Los cambios producidos en nuestras sociedades más ricas para permitir el acceso de un número creciente de personas a disponer de las capacidades y oportunidades necesarias para disfrutar de una vida digna nunca fue el resultado de una concesión gratuita. Las presiones de los movimientos sociales en los diferentes países fueron decisivas para que se hayan producido. Conseguir que esas oportunidades se reconozcan como derechos ha sido y sigue siendo una aspiración de quienes luchan por ellas.

Cuando se traslada a la esfera global este proceso de conquista o reconocimiento de derechos, las dificultades se multiplican. Sin dudar, es en el espacio de las sociedades ricas donde se da la mayor resistencia a aceptar el discurso de los derechos. Y ello porque, por un lado, no existe una referencia ética del bienestar con validez universal aceptada por las organizaciones internacionales y los países dominantes. Por otro lado, porque no se ha consolidado la sociedad civil global y los movimientos organizados resultan todavía incipientes y débiles.

Para romper esas resistencias y crear las condiciones de cambio se necesita recuperar o crear un «pensamiento fuerte», que puede ser otra forma de denominar al pensamiento utópico. Un pensamiento que haga realidad la pretensión fundamental del desarrollo alternativo: pensar que el futuro depende de

nuestra acción, que es posible producir nuevas formas de vida o, lo que es lo mismo, pensar que las relaciones de los seres humanos con la naturaleza y entre ellos se transformen, sean distintas (Arendt, 1993).

¿Qué es lo que nos hace reconocernos como miembros de la misma especie? ¿Cuándo percibimos que los otros seres humanos no comparten un proyecto básico de dignidad, y la diferenciación se convierte en insolidaridad? La visión alternativa parte de en los seres humanos nadie es igual a otro que haya vivido, viva o vivirá. Toda persona recién llegada posee la capacidad de empezar algo nuevo, es decir, de actuar. Un elemento de acción y, por lo tanto, de natalidad es inherente a toda actividad humana. La natalidad y no la mortalidad es la categoría central del pensamiento político y del desarrollo humano.

Pero elaborar el pensamiento utópico se requiere una nueva metodología. Supone trabajar en un nuevo proceso que permita ir liberando, que posibilite ir construyendo un pensamiento y una realidad alternativa, que no se sabe cuál va a ser porque será el resultado de prácticas y participaciones que todavía no se han dado.

La aventura de definir el umbral de vida digna de las personas exige la profundización de la democracia internacional y local, crear espacios reales de participación para que la definición del bienestar sea realmente la ocasión de preguntarse efectiva y comprometidamente por los objetivos primeros del ser humano.

La pregunta más importante del siglo XXI que no podemos evadir es qué hacer con la gente. No cómo resolver su alimentación para que no pasen hambre o cómo cobijarles o cómo ofrecer un servicio de salud, por muy importantes que sean, sino qué hacer con ella. Para nada sirve proporcionarle recursos materiales desde fuera, si esa persona no ha participado en decidir qué quiere y cómo lo quiere. En el proceso de definición de lo que debe ser el bienestar, esta participación se hace imprescindible y urgente; sin ella, arrebatamos a la mayoría de la población su libertad de ser lo que podría ser, le dejamos sin futuro.

La gran pregunta es saber quiénes somos frente al futuro. O, dicho de otra manera, ¿qué futuro podemos y queremos construir para todos y todas? En ese proyecto cabe tanto la solidaridad como la exclusión. No convergemos hacia la convivencia cooperadora y hacia la interdependencia enriquecedora sino no nos lo planteamos como objetivo, como definición de nuestra especie.

BIBLIOGRAFÍA

Nota: Referencias básicas para ampliar los contenidos de las notas.

ARENDRT, HANNA (1993); *La condición humana*. Editorial Paidós

GOULET, DENIS (2000); «Changing Development Debates under Globalization». *Working Paper N° 276, July 2000, The Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, U.S.A.*

MAXWELL, SIMON (2005); «The Washington Consensus is dead! Long live the meta-narrative!». *Working Paper 243*. January 2005, Overseas Development Institute, London.

NUSSBAUM, MARTHA (2002); *Las mujeres y el desarrollo humano*. Editorial Herder, Barcelona.

OYEN, ELSE (2002); «Poverty production: a different approach to poverty understanding.» CROP (Comparative Research Programme on Poverty); www.crop.org.

PNUD (2005); *Informe sobre Desarrollo Humano, 2005*. PNUD, New York.

POGGE, THOMAS (2005); «The First UN Millennium Development Goal: A Cause for Celebration?». *Journal of Human Development*, n° 3, 2004, pags. 377-397. PNUD, New York.

— (2005); *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*. Alianza.

SACHS, JEFFREY (2005); *Invirtiendo en Desarrollo. Un plan práctico para conseguir los Objetivos del Milenio*. Millennium Project, Nueva York

— (2005); *El fin de la pobreza*. Debate, Barcelona.

SEN, AMARTYA (2000); *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.