

Hacia el Consenso de Costa Rica: Desarrollo como un Imperativo Ético

Documento Explicativo, Marzo 2007 (versión 2.0) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Costa Rica

Introducción

El desarrollo es la transformación de la vida de las personas. Para que sea verdaderamente significativo y exitoso, debe enfocarse en aumentar los estándares de vida, para garantizarle a cada individuo, como mínimo, la libertad frente a las privaciones y la libertad frente al miedo.¹ Para los efectos de este documento, el desarrollo se basa en resultados: expandir las oportunidades y las capacidades y mejorar el bienestar de los menos privilegiados, de aquellos que todavía no viven en libertad.

Al respecto, en el año 2000, durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, la comunidad internacional logró un histórico acuerdo de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, respecto del desarrollo. Este acuerdo tardío, emergió de nuestra interdependencia, del reconocimiento de que la pobreza, la desigualdad, y todas sus enfermedades no necesitan un pasaporte para migrar.

Este acuerdo, una alianza mundial para el desarrollo como la identificada en el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), todavía tiene que convertirse en una realidad. Aunque han existido avances significativos, y muchos países industrializados ya han alcanzado (y en muchos casos sobrepasado) el 0.7 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en asistencia para el desarrollo; es cada vez más evidente que los ODM no podrán alcanzarse sin financiación adicional.

Con la meta del 2015 acercándose, la pregunta de cual es la mejor forma de aumentar el impacto de la asistencia para el desarrollo, se ha vuelto más apremiante. La Cumbre de Monterrey, la Declaración de Roma sobre la Armonización, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, además de una serie de evaluaciones sobre la eficacia del desarrollo, incluyendo el Reporte Anual de Eficacia del Desarrollo del PNUD, entre otros; han ayudado a reducir progresivamente nuestras responsabilidades compartidas pero diferenciadas, en relación con el acuerdo de desarrollo. Mientras que los países donantes han buscado mejorar la calidad de la ayuda, los países receptores han buscado mejorar su capacidad nacional.

Estas preocupaciones son reforzadas mutuamente. Como fue expresado en el Reporte *Un Concepto más Amplio de la Libertad*, presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas, “*Corresponde a cada país en desarrollo la responsabilidad primordial de su propio desarrollo: fortalecer la buena gobernanza, luchar contra la corrupción y adoptar políticas y hacer inversiones que permitan un crecimiento impulsado por el sector privado*”

¹ Este documento explicativo no tratará sobre otras libertades fundamentales y como un ambiente político particular puede determinar el disfrute o no de dichas libertades.

y aumenten al máximo la disponibilidad de recursos internos para financiar estrategias nacionales de desarrollo. Por su parte, los países desarrollados se comprometen a actuar de manera que los países en desarrollo que adopten estrategias de desarrollo transparentes, fidedignas y adecuadamente valoradas reciban todo el apoyo que necesitan, en forma de más asistencia para el desarrollo, un sistema de comercio más orientado al desarrollo y la ampliación e intensificación del alivio de la deuda.”² Precisamente, este es el punto de partida del Consenso de Costa Rica.

El Consenso de Costa Rica

El Consenso de Costa Rica emerge de la convicción de que las políticas, las estrategias y las prioridades del desarrollo no pueden ser impuestas a los países, sino que necesitan ser propias para que puedan ser exitosas. Sin embargo, también nace de la firme convicción de que debe existir un sistema paralelo para la selección de recompensas a los países en desarrollo que posean historiales que demuestren la correcta utilización de recursos.

Como fue enunciado por el Presidente Oscar Arias, *“Con esta iniciativa aspiramos a que se establezcan mecanismos para perdonar deudas y apoyar con recursos financieros a los países en vías de desarrollo que inviertan cada vez más en salud, educación y vivienda para sus pueblo, y cada vez menos en armas y soldados. Es hora de que la comunidad financiera internacional premie no solo a quien gasta con orden, como hasta ahora, sino a quien gasta con ética.”³*

Aumento y Recompensa del Gasto Social

El Consenso de Costa Rica llama a todos los países en desarrollo a esforzarse para invertir sus escasos recursos públicos en las necesidades sociales más apremiantes, incluidas las identificadas en los ODM. Acepta que las diferencias y las particularidades que existen en los países en desarrollo no permiten que exista una solución igual para todos, sin embargo, está basado en el hecho de que muchos países no siempre realizan sus mayores esfuerzos para enfrentarse a la pobreza, la desigualdad y las enfermedades que los acompañan. Está basado en la premisa de que las prioridades del gasto gubernamental deben estar adecuadamente – y casi únicamente – alineadas con las necesidades sociales más urgentes, las cuales presentan un desafío para cada país en desarrollo.

Por otro lado, el Consenso de Costa Rica llama a los países donantes a recompensar a aquellos países en desarrollo que maximizan el gasto social, permitiéndoles calificar para créditos bilaterales o multilaterales, concesiones, préstamos y otros programas de asistencia para el desarrollo; sin imponer umbrales tempranos de terminación. La asistencia para el desarrollo no debe detenerse solo porque un país en desarrollo haya abordado exitosamente la pobreza y la desigualdad, y que como consecuencia haya pasado a la categoría de país de ingreso medio. La categorización de los países como de ingreso bajo/medio, deja de lado

² Kofi Annan. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Naciones Unidas. Documento A/59/2005. 21 de Marzo de 2005. Párrafo 32, p.13

³ Presidente Oscar Arias. “Escojo la Vida, la Democracia u el Desafío de Cambiar en Paz”. Discurso Inaugural. 8 de mayo, 2006. San José, Costa Rica

los diversos obstáculos y vulnerabilidades a las que se enfrentan los países en desarrollo, así como las causas subyacentes de la pobreza en cada sociedad. Como fue demostrado por un reporte del Banco Mundial, entre los años 1980 y 2000, no menos que 38 países en desarrollo retrocedieron de países de ingreso medio a ingreso bajo, y solo 10 lograron regresar a la categoría de ingreso medio.⁴ La posibilidad de que más países retrocedan de la categoría de países de ingreso medio es una realidad que la comunidad donante debe aceptar. Ningún país debería ser castigado porque ya no es lo suficientemente pobre – muy frecuentemente las ganancias son muy frágiles y se mantienen vulnerables a movimientos internos y externos.

Reducción del Gasto Militar

Adicionalmente, el Consenso de Costa Rica llama a una reducción del gasto militar, el cual constituye gran porción de los escasos recursos. Como lo señala Collier, *“en el mejor de los casos, éstos recursos ociosos funcionan como disuasión.”*⁵ Costa Rica no niega que existan preocupaciones de seguridad legítimas, y que haya argumentos razonables que justifican cierto grado de gasto militar. Sin embargo, existe evidencia empírica del “exceso” en gasto militar. A nivel global, el promedio de gasto militar relativo al PIB es de 3.4 por ciento, con importantes variaciones de región a región y de país a país. Este gasto militar “excesivo” puede y debe ser utilizado para lidiar con las carencias y miedos de aquellos que todavía no disfrutan de la libertad.

Por otra parte, el gasto militar también afecta al financiamiento, ya que genera un mal vecindario. No sólo crea una interdependencia disfuncional en términos de evaluación comparativa entre los países (con el costo agregado del “multiplicador de la carrera armamentista”), sino que también aumenta la posibilidad de conflicto y la subsecuente agravación de los obstáculos para el desarrollo.⁶ Al respecto, uno de los resultados más reveladores encontrados por Collier, es el previamente desconocido impacto positivo que un vecino no-amenazante tiene en el nivel de gasto militar de sus vecinos – un promedio de reducción del 12 por ciento. Estos son dividendos de paz tangibles.

Aunque inadvertidamente, la asistencia para el desarrollo juega un papel importante en la financiación del gasto militar. Debido a la naturaleza fungible del dinero, existen maneras por medio de las cuales, la asistencia para el desarrollo puede tener el efecto indirecto de aumentar el gasto militar. La fungibilidad se refiere al hecho de que el dinero que ingresa para un propósito, libera dinero para otro uso. Por otra parte, la asistencia para el desarrollo usualmente tiene un grado de despilfarro legítimo, hacia las arcas del gobierno (impuestos, comisiones y otros costos operativos), lo que puede tener un efecto indirecto en el aumento del gasto militar. Según Collier, alrededor del 11 por ciento de la asistencia para el desarrollo, inadvertidamente termina aumentando el gasto militar de los países receptores.⁷

⁴ Departamento para el Desarrollo Internacional. “Achieving the Millenium Development Goals: The Middle Income Countries (A Strategy for DFID: 2005-2008)”. Londres. 2003. Cuadro 2 p.5.

⁵ Paul Collier. “Regional Coordination for Reduced Military Spending Potential and Design.” Oxford University. Febrero 2007. (Inédito). p.3

⁶ Para un análisis más detallado de las complicaciones cumulativas que generalmente causan que los niveles escogidos de gasto militar sean susceptibles de excesos, ver Paul Collier. Ibid. pp. 5-8

⁷ Paul Collier. Ibid. p.13.

Es claro que, al menos en parte, el impacto de la asistencia para el desarrollo puede no tener nada que ver con los propósitos para los cuales se había previsto.

Mejoramiento de Reportes y Estándares de Rendición de Cuentas

Estos efectos indirectos de la asistencia para el desarrollo, evidencian la necesidad urgente de que los donantes sigan procedimientos de reportes correctos, transparentes y consistentes para la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD); y que los países receptores sean responsables, y que provean de medios para verificar el uso real de la asistencia para el desarrollo. Cumpliendo con el gasto ético que propone el Consenso de Costa Rica, no existen argumentos razonables para que la asignación y ejecución de la asistencia para el desarrollo no sea completamente rastreable y verificable.

La ausencia de estándares para la rendición de cuentas completamente armonizados, tanto en términos de gastos gubernamentales como en financiación para el desarrollo, es un factor importante a considerar en el diseño de los mecanismos del Consenso de Costa Rica. A pesar de esfuerzos recientes para alcanzar la armonización, todavía existen variaciones significativas en los estándares oficiales para la rendición de cuentas. Esto obviamente produce preguntas importantes sobre la verdadera comparabilidad de las figuras de gasto y financiamiento en los distintos países. Sin embargo, hay fuentes que son generalmente aceptadas como autoridades en la cuantificación y desagregación del gasto gubernamental y el financiamiento para el desarrollo: los reportes anuales publicados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial sobre el gasto social; los conjuntos de datos anuales del Banco Mundial y el Instituto de Investigación de la Paz Internacional de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés) sobre el gasto militar; y las tablas de asistencia oficial para el desarrollo compiladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Antes de que el Consenso de Costa Rica se encuentre operando completamente alrededor de países y regiones, es necesario identificar y acordar estándares verificables para reportes y rendición de cuentas del gasto social *versus* gasto militar.

Operacionalizar el Consenso

El Consenso de Costa Rica intenta complementar los esquemas de asistencia para el desarrollo ya existentes. No busca reducir la asignación de ayuda para los países de ingreso bajo o medio, y de tal modo crear una competencia de suma cero por el escaso financiamiento para el desarrollo. Al contrario, les solicita a los donantes que mientras cumplen con la meta del 0.7 por ciento del PIB, dispongan de una fracción de ese aumento para recompensar a aquellos países en desarrollo que gastan con ética. Todos los países en desarrollo tienen el potencial para hacerlo, lo único que se requiere es la voluntad política. Por otra parte, al propugnar un aumento en el gasto social y una disminución en el gasto militar, el Consenso de Costa Rica esencialmente garantiza que el impacto neto de la ayuda para el desarrollo será mayor que la suma de sus partes.

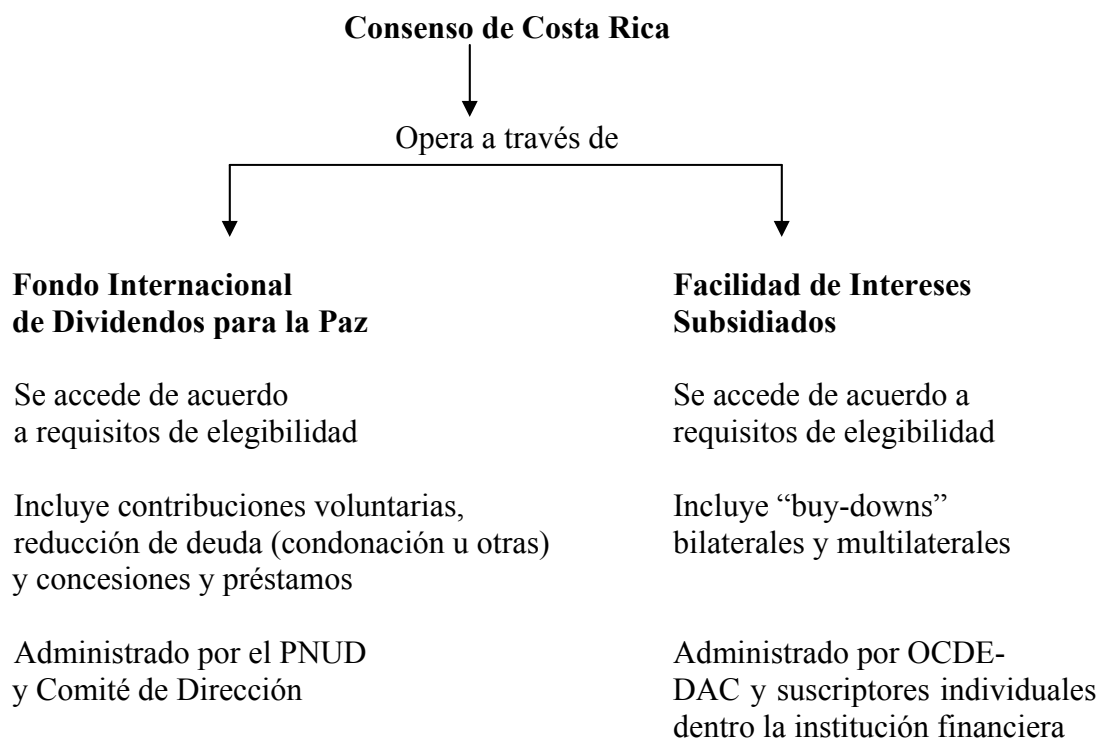
Desde la primera llamada a la comunidad internacional hecha por el Presidente Arias para que forme parte del Consenso de Costa Rica, algunos donantes le han dado la consideración debida. Varios de los países donantes, sin embargo, han indicado que las restricciones legales que limitan la asistencia para el desarrollo solamente para los países de ingreso bajo o medio bajo, restringen sus capacidades para responder favorablemente. Empero, algunos han expresado su compromiso político con el Consenso de Costa Rica y su invitación a recompensar el gasto ético, y han anunciado que están estudiando las maneras para hacer que la asistencia para el desarrollo se encuentre disponible para países como Costa Rica.

El Consenso de Costa Rica obviamente necesita de recursos apropiados para selectivamente recompensar a aquellos países en desarrollo que cumplen con los requisitos de elegibilidad. Después de amplias consultas con un diverso grupo de expertos en desarrollo, dos mecanismos de incentivos potenciales fueron identificados: un Fondo Internacional de Dividendos para la Paz (FIDP), constituido por las contribuciones hechas por los países donantes, y una Facilidad de Intereses Subsidiados (Interest Buy-Down Subsidy Facility, IBSF), tanto para préstamos bilaterales como multilaterales.

El Fondo estaría financiado por contribuciones voluntarias hechas por los países donantes como parte del compromiso de destinar el 0.7 por ciento del PIB a la ayuda para el desarrollo. Potencialmente, el Fondo puede ser administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con un comité de dirección que sería responsable de determinar la elegibilidad y administración del desembolso de los recursos. La composición del Comité de Dirección y los requisitos de elección deben ser determinados y refinados. Por otra parte, se requieren más consultas para asegurar una renovación del Fondo segura y estable.

Adicionalmente a las contribuciones voluntarias para capitalizar el Fondo, otros incentivos, tales como reducción de la deuda (condonada o intercambiada), concesiones y préstamos que son dados para recompensar los dividendos de paz o realmente generados por países en desarrollo; en principio pueden cumplir con el mismo propósito sin que necesariamente sean administrados por el Fondo.

El IBSF funcionaría para préstamos bilaterales y multilaterales que sean concedidos dentro del marco del Consenso de Costa Rica. El “buy-down” estaría condicionado al nivel de compromiso de los países en desarrollo elegibles, de reducir o mantener el gasto militar en niveles razonables. Cualquier aumento en el gasto militar, automáticamente causaría la expiración del “buy-down” y la acumulación del interés subsidiado. Una amplia gama de “interest buy-down” puede estar disponible, desde subsidios de países donantes individuales a nivel bilateral hasta instalaciones financieras a nivel multilateral.



El Caso de Costa Rica

El Consenso de Costa Rica no es un paradigma nuevo. Aunque se construye sobre esfuerzos previos para que el gasto gubernamental y las prioridades del financiamiento para el desarrollo sean más eficientes,⁸ se inspira directamente en la exclusión de Costa Rica de la asistencia para el desarrollo. Aunque el país ha tenido un compromiso de muchos años con el desarrollo humano, el cual data de 1869 y demostrado con el derecho constitucional a una educación primaria gratuita y la abolición constitucional del ejército en 1948; durante la última década, el país ha sido en gran parte castigado por la comunidad donante internacional por sus logros cumulativos.

Debido a que es un país de ingreso medio (\$4,590 per cápita en el 2005) con un alto índice de desarrollo humano (0.841 en el 2006), ha sido sistemáticamente marginada de la mayoría de los programas de asistencia para el desarrollo, a pesar de que todavía se enfrenta a importantes desafíos para el desarrollo; entre los cuales se encuentran, que el país no ha sido capaz de disminuir la pobreza que afecta al 20 por ciento de la población. De hecho, aunque la pobreza se estancó al 20 por ciento, la desigualdad ha tenido un crecimiento constante durante los últimos 5 años. Por otra parte, durante las tres décadas pasadas, el país ha aceptado generosamente a cientos de miles de migrantes provenientes de países vecinos, financiando su derecho a la salud y educación pública, a pesar de las importantes limitantes fiscales; al tiempo que favorece una salida neta de remesas hacia los países vecinos.

⁸ Para un análisis más detallado de iniciativas y experiencias previas, ver Miguel Hakim. (documento en preparación)

Conclusión

Sin un compromiso hacia el gasto ético, con responsabilidades compartidas pero diferenciadas de parte de los países donantes y receptores, será cada vez más difícil superar los obstáculos de desarrollo a los cuales nos enfrentamos en un mundo interdependiente como el nuestro. Los países donantes y receptores son, y deberían ser, agentes morales, con deberes y responsabilidades para con ellos mismos y para con sus propias sociedades. Esta es la esencia del Consenso de Costa Rica.