

LOS OBJETIVOS DEL MILENIO COMO EJE ARTICULADOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO INTERNACIONAL

IGNACIO SOLETO

*Director del Programa de Cooperación Internacional
del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de
la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM)*

En los últimos años se ha conseguido construir un importante consenso a nivel internacional sobre cómo reducir la pobreza en el mundo. Un consenso que comparten tanto las organizaciones del sistema de Naciones Unidas, como la OCDE o las instituciones de Bretton Woods –el Banco Mundial y el FMI (aunque quizás este último sin mucho entusiasmo¹)—, pero también, y lo que es más importante, un creciente número de países y organizaciones de la sociedad civil tanto del Norte como del Sur.

El nuevo consenso internacional no se limita a la identificación de los objetivos necesarios para alcanzar el desarrollo sostenible —los Objetivos de Desarrollo del Milenio—, sino que también se concreta en un acuerdo generalizado sobre cómo puede avanzarse en el logro de esos objetivos: la llamada *Estrategia de Asociación* para el desarrollo. Como es sabido, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (OMD) tienen su origen en los resultados de las sucesivas Cumbres mundiales que las Naciones Unidas fueron celebrando en la década de los 90. Estos Objetivos fueron ratificados por la mayor concentración de Jefes de Estado de la Historia en la Cumbre del Milenio del año 2000.

En la Declaración del Milenio, fruto de esta Cumbre, los dirigentes mundiales se comprometieron a unir sus fuerzas para lograr que, para el año 2015 o antes, se cumpliesen los 8 objetivos y 18 metas concretas que deben permitir el avance del desarrollo y la reducción de la pobreza en el mundo².

Dicho en palabras del máximo responsable del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Los Objetivos del Milenio son una idea simple pero poderosa, que reflejan el esfuerzo de la comunidad internacional para que la globalización no esté solamente dirigida por los intereses de los poderosos sino que también sea gestionada para responder a los intereses de los pobres"³. En cuanto a la estrategia internacional para alcanzar los Objetivos de Desarrollo internacional, la *Estrategia de Asociación*, ésta está basada en tres principios⁴:

La *idea principal* es que la ayuda al desarrollo funciona mejor cuando apoya a una estrategia de desarrollo concebida y liderada por el gobierno nacional en colaboración con su sociedad civil. La experiencia nos muestra que las políticas impuestas por los donantes y las instituciones internacionales tienden a fracasar ante la falta de participación —y por tanto de compromiso— de los gobiernos y las poblaciones con unas iniciativas que poco o nada han tenido en cuenta sus necesidades. Dicho en pocas palabras, para que estas políticas tengan alguna posibilidad de éxito los países deben de "apropiarse" de los objetivos y las estrategias de desarrollo mediante la participación de la ciudadanía en la definición de estos planes de desarrollo.

Esta idea implica que los países receptores deben liderar la gestión de la ayuda a través de una estrecha asociación con los donantes. Esta asociación, basada en la confianza mutua y la consulta permanente, debería reducir las tensiones que se producen cuando las políticas y estrategias de desarrollo parten de los donantes.

En segundo lugar, la valoración del éxito o el fracaso de las políticas de desarrollo debe hacerse en función de los *resultados* obtenidos en los países en desarrollo. El tradicional énfasis que ponen los donantes para medir la eficacia de la ayuda en el nivel de gasto y el número de proyectos realizados se ha demostrado inútil, lo que es verdaderamente importante es el impacto de estas políticas sobre las personas y sus necesidades. Por eso se fijan unos objetivos y unas metas concretas, unos plazos para alcanzarlos y unos indicadores que permitir medir el grado de cumplimiento de los objetivos.

El tercer principio, y seguramente el más importante, tiene que ver con la *coherencia* de las políticas, tanto las de los países donantes como las de los países en desarrollo.

Desde el punto de vista de los *países atrasados*, el desarrollo sostenible sólo podrá conseguirse mediante políticas coherentes e integradas de largo plazo que incorporen claves económicas, políticas, sociales y ambientales. Es decir,

- políticas estables que impulsen el crecimiento de la economía;
- inversiones en desarrollo social, especialmente en educación y salud;
- la promoción de la participación de todas las personas en la vida política y económica, sobre todo de las mujeres;

- la buena gestión de los asuntos públicos, incluyendo la lucha contra la corrupción;
- la protección de los derechos humanos y la promoción del Estado del derecho;
- políticas y prácticas respetuosas con el medio ambiente; y
- medios para la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

Desde el punto de vista de los *países desarrollados*, luchar eficazmente contra la pobreza requiere dotar de coherencia no sólo a la política de cooperación al desarrollo, sino también a la relación entre esta política y otras políticas públicas que puedan contrapesar los esfuerzos de la ayuda.

En realidad, otras políticas gubernamentales suelen ser tanto o más importantes para la reducción de la pobreza que la propia política de cooperación para el desarrollo. Por ejemplo, se estima que las trabas a la importación y los subsidios a las exportaciones de los productos agrícolas y manufactureros de los países desarrollados causan pérdidas anuales a los países en vías de desarrollo de la misma magnitud que los flujos anuales de ayuda oficial al desarrollo. No tiene mucho sentido destinar ayuda al desarrollo para apoyar a los países y luego menoscabar este desarrollo con restricciones o subsidios injustos⁵.

Estos Objetivos y esta Estrategia se han convertido paulatinamente en una *agenda internacional de progreso* para hacer frente a los problemas de la globalización y del subdesarrollo; en una agenda común para gobernar la globalización, para hacerla incluyente.

La progresiva asunción de los ODM —con excepciones notables, como la Administración Bush y el Gobierno español del PP, ambos tributarios de otro consenso más rancio y desacreditado, el *Consenso de Washington*— está teniendo efectos concretos en la “arquitectura de la ayuda” y en la agenda internacional de desarrollo que, en estos momentos, está dirigida por lo acordado en Monterrey, Johannesburgo y Doha.

En estas tres Cumbres se llegó al consenso de la necesidad de plantear la lucha contra la pobreza en tres frentes:

- a) el de la mejora de las políticas nacionales de crecimiento y desarrollo,
- b) el de proporcionar mayor acceso a los mercados de los países desarrollados y hacer sostenible su deuda externa, y
- c) el de proporcionar una ayuda al desarrollo más cuantiosa —y más eficaz— para los países en desarrollo.

En este sentido, los principales donantes se han comprometido a aumentar su apoyo a los países en desarrollo que adopten reformas y políticas “acertadas”⁶; varios países de la OCDE, aunque de forma cícateira, han anunciado un aumento del volumen de ayuda (compromisos de

Barcelona y Monterrey del 0,35% para el 2006) y, a pesar del fracaso de la Cumbre de Cancún, aún se sigue negociando el compromiso de los países desarrollados de reducir su protección comercial y las subvenciones agrícolas.

En estos momentos, uno de los principales debates en marcha es el que tiene por objeto la mejora de la calidad y eficacia de la ayuda⁷. Son tres los niveles en los que es necesario trabajar para mejorar la eficacia de la ayuda: el *plano estratégico*, el *nivel de los instrumentos y los procesos de ejecución*, y las medidas para fortalecer la aplicación práctica en el terreno.

1. En el *plano estratégico*, los principales temas que están en la agenda son: la mejora de la asignación de la ayuda (adaptación de las prioridades geográficas y sectoriales de los donantes a las necesidades de la lucha contra la pobreza), la articulación de la ayuda de los donantes con las estrategias nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza, y el apoyo directo a los presupuestos de los países en desarrollo.
2. En el *nivel de instrumentos y procesos*, los temas de la agenda más significativos son: la calidad de la ayuda (previsibilidad, sostenibilidad y flexibilidad del financiamiento de los donantes), la desvinculación de la ayuda y la armonización de las políticas, los procedimientos y las prácticas operativas de los donantes⁸.
3. En el *ámbito de la práctica sobre el terreno* el principal tema a debate es el de la coordinación entre donantes (consorcios de donantes y grupos de ayuda).

Como se puede comprobar, es una agenda compleja y pluridimensional, que tiene la particularidad de que está dirigida principalmente a atender a los Países Menos Avanzados (PMA) y que, por tanto, no es aplicable al 100% a las actuaciones en los países clasificados por los organismos internacionales como de renta intermedia, que son la mayoría de los países con los que las administraciones públicas y las organizaciones españolas llevan a cabo actuaciones de cooperación.

Ésta es una de las causas por las que el anterior Ejecutivo fue renuente a hacer suya esta agenda y, por tanto, a hacer girar su política de cooperación en torno a los ODM. Pero no es éste el único ni el principal motivo. Lo que subyacía en las actuaciones del Gobierno conservador era, por un lado, la total desconfianza hacia las políticas públicas activas como instrumentos capaces de promover el desarrollo (debido a su visión fundamentalista del papel de los mercados⁹) y, por otro lado, la defensa de intereses particulares o de determinados grupos sociales y económicos, como puso de manifiesto su sectaria gestión del programa de subvenciones a ONGD¹⁰ y la

falta de transparencia en la administración del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

Más allá de que es indudable la necesidad de hacer una lectura propia de la agenda internacional que permita adaptarla a las prioridades y capacidades de nuestros agentes de desarrollo —públicos y privados—, no es sostenible apartarse del consenso internacional y mantenerse aislado de los esfuerzos de las instituciones internacionales. Es más, la supuesta defensa de la especificidad de nuestros intereses nacionales no debería, en ningún caso, pasar por el permanente enfrentamiento con las iniciativas de las Naciones Unidas y los organismos de Bretton Woods. Más bien al contrario, debería ir dirigida hacia una participación activa y fundamentada en los debates de la agenda internacional del desarrollo, para lo cual es necesario haber diseñado previamente posiciones claras sobre los diferentes asuntos a debate.

En este contexto, son varios los temas de la agenda internacional que son muy importantes para nuestra cooperación y sobre los que aún no se han puesto en marcha políticas satisfactorias. Las diferentes propuestas que se recogen en el presente Anuario de la *Plataforma 2015 y más*, sirven para alumbrar estas carencias y proponer alternativas en línea con las actuaciones que se están llevando a cabo a nivel internacional.

Para terminar. Los objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza que está impulsando la comunidad internacional son ambiciosos, pero factibles. A nadie se le escapa que garantizar la coherencia y la calidad de las políticas de los países desarrollados que tienen incidencia en la pobreza del mundo en desarrollo es un proceso complejo.

En nuestro país este proceso exigiría introducir modificaciones importantes en diferentes políticas y redefinir y fortalecer a las instituciones encargadas de gestionar las políticas de desarrollo internacional. Asimismo, habría que revisar la forma en que se gestionan los programas de cooperación e impulsar la participación de los diferentes actores implicados en el desarrollo internacional.

Porque todos estos cambios no se podrán llevar a cabo a menos que se consiga movilizar a la sociedad civil y a sus organizaciones, a las universidades, a los sindicatos, a los sectores empresariales más conscientes de la realidad del mundo, y no sólo a la Administración General del Estado, sino también a las Administraciones públicas descentralizadas.

Pero, sobre todo, estos cambios no serán posibles sin una sólida voluntad que los impulse. Por eso es tan importante que desde las organizaciones de la sociedad civil se presione a los partidos políticos para que recojan dentro de sus programas electorales y de gobierno el compromiso de asumir los Objetivos del Milenio como el eje articulador de las políticas públicas de cooperación y desarrollo internacional.

NOTAS

1. Las diferentes percepciones sobre este consenso se pueden ver claramente en el libro de Joseph E. Stiglitz: *El malestar en la globalización*, Madrid, ed. Taurus, 2002.
2. Para profundizar sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio pueden consultarse el Anuario 2002 de la Plataforma 2015 y más: *Ya es hora de cumplir*, "Propuestas para erradicar la pobreza en el mundo antes del 2015", y el *Informe sobre Desarrollo Humano 2003* del PNUD: "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza", Madrid, Mundi-Prensa, 2003.
3. Declaraciones de M. Malloch Brown, Administrador del PNUD, en la reunión del Comité de Desarrollo, el 13 de abril de 2003.
4. Una descripción pormenorizada sobre los orígenes y contenidos de esta estrategia puede encontrarse en SECIPI-MAE: *El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Doctrina y Actividades*, Madrid, 2000.
5. Un análisis pormenorizado sobre la importancia de la coherencia de políticas para la lucha contra la pobreza se puede encontrar en *The DAC Guidelines on Poverty Reduction*, OCDE, 2001.
6. Por ejemplo, el Banco Mundial entiende por tales aquellas dirigidas a i) el fortalecimiento jurídico y el marco normativo, institucional y financiero, a fin de promover la actividad privada; ii) mejorar la calidad de la gestión del gobierno y el fortalecimiento de la capacidad del sector público, incluida una sólida gestión del presupuesto y el gasto y iii) mejorar la eficacia de la prestación a los pobres de los servicios vinculados al desarrollo humano.
7. Una visión más completa tanto de este tema como del resto de los asuntos que tratan estas páginas, nos la proporciona el trabajo elaborado por M. Iglesia-Caruncho, P. Jaime y M. Castillo: *Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional*, IPADE-IUDC/UCM, Madrid, 2003.
8. Sobre este último aspecto el documento de consulta clave es la "Declaración de Roma" de febrero de 2003, que se puede consultar, entre otros, en la siguiente dirección web (activa en diciembre de 2003) http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/ESRome_Declaration.pdf.
9. Para entender la visión de los anteriores máximos responsables de la cooperación española se puede consultar el reportaje de Jesús Rodríguez en El PAÍS del 11/02/2001 llamado "La Forja del Aznarismo", en donde se explica: "Sobre esa base se construye la FAES, recuerda Miguel Ángel Cortés, de 42 años, hoy secretario de Estado de Cooperación. Visitó los principales *think tanks*, es decir, los conservadores. En Londres, Cortés se sumerge aquel 1988 en el Adam Smith Institute (nacido en 1977 en el entorno de Thatcher) y el Centre for Policy Studies, creado en 1974 por la Dama de Hierro. Los dos institutos tenían como denominador común su defensa a ultranza del mercado, el odio a los sindicatos, la reducción del Estado del bienestar, la desregulación y una agresiva política de privatizaciones. Neoliberalismo en estado puro. Los ejemplos americanos en los que bebió Cortés estaban cortados por el mismo patrón: la Heritage Foundation, por ejemplo, ha sido básica en la construcción de la revolución antiClinton de mediados de los noventa (el Contrato por América). También sirvió de ejemplo al novicio Cortés el American Enterprise Institute, un lobby ultraconservador financiado por notorios industriales de la vieja economía, de cuyo patronato acaban de salir catapultados a la Administración de George W. Bush Paul H. O'Neill, como secretario del Tesoro, y el mismísimo vicepresidente, Dick Cheney".
10. Un esclarecedor reportaje sobre la gestión de los programas de ONGD se puede encontrar en M. Soler: "Las ONG católicas con fines confesionales copan las subvenciones del Estado", en *Le Monde Diplomatique* (enero 2003): "Desde 1998, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) dirigida por el secretario de Estado, Miguel Ángel Cortés, la SECIPI ha distribuido miles de millones de pesetas que, en su mayoría, han ido a parar a organizaciones vinculadas directamente a la Iglesia católica o con un talante claramente conservador, entre las que se incluyen las fundaciones del Partido Popular Canovas del Castillo y Humanismo y Democracia, de abierta moral cristiana".