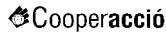




plataforma 2015 Y MÁS



CEAR/FUNDACIÓN CEAR

PENDIENTE LOGOS DEFINITIVOS

PLATAFORMA 2015 Y MÁS

ESTÁ CONSTITUIDA POR 14 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO (ONGD) PROGRESISTAS, CON UNA LARGA TRAYECTORIA DE COOPERACIÓN CON LOS PUEBLOS DEL SUR. ESTAS ORGANIZACIONES SE CONSTITUYERON EN PLATAFORMA PARA LLEVAR A CABO ACTUACIONES CONJUNTAS ENCAMINADAS A QUE SE CUMPLAN LOS OBJETIVOS DE 2015 APROBADOS EN LA CUMBRE DEL MILENIO DE NACIONES UNIDAS. OBJETIVOS RELACIONADOS MUY CENTRALMENTE CON LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL MUNDO Y EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. JUNTO A LO ANTERIOR, LA PLATAFORMA QUIERE PARTICIPAR ACTIVAMENTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA GLOBALIZACIÓN ALTERNATIVA Y ESPERANZADORA, CAPAZ DE DEVOLVER SU DIGNIDAD HUMANA A CIENTOS DE MILLONES DE PERSONAS HOY EXCLUIDAS. ASIMISMO, QUIERE TAMBIÉN, SIN PERDER LA IDENTIDAD PROPIA DE CADA ORGANIZACIÓN, CRECER JUNTAS, MEJORAR NUESTRA COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN Y COMPARTIR EXPERIENCIAS CON OTRAS ORGANIZACIONES DE DESARROLLO Y COLECTIVOS DE BASE.

Plataforma 2015 y más

Los Objetivos del Milenio: movilización social y cambio de políticas

CUARTO INFORME ANUAL
DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS



COLECCIÓN INVESTIGACIÓN Y DEBATE

ESTA EDICIÓN HA SIDO POSIBLE GRACIAS A LA COLABORACIÓN
Y EL PATROCINIO DEL AYUNTAMIENTO DE FUENLABRADA

DISEÑO DE COLECCIÓN: ESTUDIO PÉREZ-ENCISO

ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA: JACOBO PÉREZ-ENCISO

COORDINADORAS DE LA EDICIÓN: JUANA BENGOA, M.ª EUGENIA CALLEJÓN

© PLATAFORMA 2015 Y MÁS, 2006

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2006

FUENCARRAL, 70

28004 MADRID

TEL. 91 532 05 04

FAX. 91 532 43 34

WWW.CATARATA.ORG

LOS OBJETIVOS DEL MILENIO: MOVILIZACIÓN SOCIAL

Y CAMBIO DE POLÍTICAS

ISBN: X

DEPÓSITO LEGAL: X

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE. QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

ÍNDICE

PRÓLOGO, por Leire Pajín

PRESENTACIÓN, por Manuel Robles, alcalde de Fuenlabrada

PRIMERA PARTE. LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO: UNA
'CUENTA ATRÁS' PARA LOS AVANCES Y LOS CAMBIOS REQUERIDOS

CAPÍTULO 1. LA SITUACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO
A DIEZ AÑOS PARA 2015

CAPÍTULO 2. EL AÑO DE LAS CUMBRES

CAPÍTULO 3. UN AÑO DE MOVILIZACIONES SOCIALES CONTRA
LA POBREZA

CAPÍTULO 4. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE UN CICLO DE REFORMAS:
LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA, DE 2004 A 2006

CAPÍTULO 5. EL NUEVO CONSENSO EUROPEO SOBRE EL DESARROLLO

SEGUNDA PARTE. CASOS PRÁCTICOS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS PUESTOS EN MARCHA POR LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

SEGUNDA PARTE I. EL CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN EN ECUADOR

CAPÍTULO 6. LA CONVERSIÓN DE DEUDA POR INVERSIONES EN DESARROLLO

CAPÍTULO 7. CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN EN ECUADOR

SEGUNDA PARTE II. EL APOYO PRESUPUESTARIO EN MOZAMBIQUE

CAPÍTULO 8. VISIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LAS ONG, COMO SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA, EN EL APOYO PRESUPUESTARIO DIRECTO DE LA AECI AL GOBIERNO DE MOZAMBIQUE

SEGUNDA PARTE III. EL PROCESO PARTICIPATIVO EN LA ELABORACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ESTRATEGIA-PAÍS EN BOLIVIA

CAPÍTULO 9. EL CASO DE LA ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA-PAÍS EN BOLIVIA

CAPÍTULO 10. EXPERIENCIA DE LA COORDINADORA DE ONG ESPAÑOLAS EN BOLIVIA EN LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA-PAÍS

TERCERA PARTE. EL 'Y MÁS' DEL COMPROMISO SOCIAL POR LOS ODM

CAPÍTULO 11. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES DEL SEMINARIO Y PLENARIOS 2006 DE LA 'PLATAFORMA 2015 Y MÁS'

ANEXO. DECLARACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL SUR POR LOS OBJETIVOS DEL MILENIO: 'UNA ALIANZA LOCAL Y CIUDADANA PARA CONSTRUIR UNA AGENDA SOCIAL GLOBAL'

PRÓLOGO

Se presenta un nuevo anuario de la *Plataforma 2015 y más*, y esto empieza a ser una cita consolidada de la cooperación española. En los dos últimos años he estado presente en la presentación pública del mismo, todavía recuerdo el calor y la expectativa de la presentación en 2004, en el Colegio de Economistas de Madrid, a los pocos días de asumir la Secretaría de Estado, o en Getafe, en 2005, con el establecimiento de la Alianza de los Municipios del Sur por los Objetivos del Milenio. Ahora se me invita, con gran privilegio para mí, a prologar de nuevo el anuario. Si en aquella ocasión me centré en los Objetivos del Milenio y en los primeros cambios de la cooperación española, ahora quiero aprovechar para compartir algunas reflexiones sobre el momento de la cooperación en el que nos encontramos y, de forma especial, sobre el papel que las ONGD y alianzas como la *Plataforma 2015 y más* tenéis en este reto compartido. Lo hago desde la proximidad, para que sea tomado en cuenta como la opinión de alguien que, más allá de las responsabilidades institucionales actuales, comparte con vosotros y vosotras una determinada visión y compromiso con la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

En el mundo del desarrollo y de la cooperación vivimos un momento especialmente complejo y contradictorio. Por un lado, podemos estar orgullosos de los muchos pasos dados entre todos, en España, en estos

dos años para situar a la cooperación en el núcleo de la política exterior española y hacer de la misma una política de Estado; y por otro, contemplamos cómo cada día es más difícil lograr un nuevo mundo con igualdad y en paz, lo que puede generar dudas en nuestra sociedad sobre la eficacia del esfuerzo solidario. Contemplando a diario el horror, puede parecer como si viviésemos un continuo ciclo de destrucción y reparación, donde lo segundo cada vez queda más lejos de cubrir lo primero. Conferencias de donantes y de gobiernos para responder a procesos de crisis medioambiental, humanitaria, alimentaria o bélica, donde parte de los países donantes y de las elites de los Países Menos Adelantados no están lejos de la responsabilidad en la generación de las crisis. No está lejos de nuestras conciencias el haber contemplado con horror la semi-destrucción del Líbano; ser conscientes de que, en ocasiones, se siente la frustración de la falta o lentitud de respuesta de la comunidad internacional cuando casi a la vez se tiene que organizar la ayuda de emergencia primero y, posteriormente, el imprescindible apoyo a la reconstrucción del país. Y éste es un buen ejemplo de cómo desde el Gobierno y la sociedad civil se puede actuar desde esferas diferentes en una misma dirección: denunciando con firmeza cuando se vulnera el Derecho Internacional por las partes; movilizándolo a la sociedad por la paz; organizando conjuntamente la respuesta humanitaria; siendo vanguardia en la organización del apoyo a la paz (incluyendo el envío de fuerzas de paz bajo la bandera de NN UU) y la reconstrucción en el Líbano (donde de nuevo el papel de nuestras ONGD va a ser importante).

Vivimos, además, en un momento en el que el compromiso de la sociedad con la cooperación es cada vez mayor y, al mismo tiempo, más exigente, lo que nos obliga a ser eficaces, coherentes, pedagógicos y transparentes. Dar respuesta a nuevos retos, tremendamente complejos, que no reúnen siempre tanto consenso político y social, apelar a la coherencia con otras políticas fundamentales para el desarrollo, como las comerciales, migratorias o medioambientales. Y, para ello, tenemos que ganarnos y convencer a las ciudadanas y a los ciudadanos de este país de que la lucha contra la pobreza es un compromiso ético y de justicia, pero además es el único camino para que este mundo sea más justo, seguro y en paz. Es una lucha de un extraordinario calado político que afecta a la relación de todas las estructuras de poder actualmente dominantes, es el combate por una legalidad internacional respetada y unas instituciones supranacionales firmes y eficaces, pero es también la lucha por una

Unión Europea próxima a sus ciudadanos, con peso y capacidad de respuesta ante las nuevas y lacerantes realidades de la política internacional.

Es aquí donde quiero sobre todo resaltar con fuerza la extremada importancia de plataformas, redes, alianzas de ONGD que pongan de relieve y actúen desde un planteamiento de incidencia política, desde una concepción de la solidaridad en clave de justicia y de reparto de la riqueza, desde la reivindicación de los derechos de ciudadanía y de lucha contra la pobreza con un enfoque de oportunidades individuales y colectivas y no simplemente de leve elevación de las rentas de los más pobres.

La *Plataforma 2015 y más*, que nace como una apuesta por políticas de cooperación audaces y de fondo, exigiendo al gobierno que las desarrolle y fomente, tiene junto con muchas otras un papel fundamental que jugar en el actual momento, una responsabilidad y compromiso que os corresponde a vosotros y a vosotras definir con claridad.

La nueva política española de cooperación ha encontrado en la sociedad civil y, por tanto, también en las ONGD que configuraréis la Plataforma un aliado permanente, sin haber renunciado en ningún momento, como no podría ser de otra manera, a vuestra independencia y a vuestra crítica. Habéis sido capaces de “meteros en harina”, aportando, discutiendo, investigando, desarrollando vuestras propias nuevas áreas de actuación. Habéis estado no sólo en el Plan Director, sino de forma muy especial en el desarrollo sobre el terreno de las nuevas herramientas de planificación, los Documentos de Estrategia-País y los Documentos de Estrategia Sectorial; habéis estado a la vanguardia de la generación de los nuevos instrumentos de financiación de las ONGD, calificación y convenios; habéis impulsado nuevas políticas en lugares altamente conflictivos, como Palestina; habéis abordado el papel de los nuevos instrumentos de la cooperación en vuestro seminario de 12 de mayo de este año; y, recientemente, habéis tomado la decisión, y ése es un hecho de importancia que marca una perspectiva a la Plataforma, de presentar conjuntamente un convenio en el terreno de la sensibilización sobre la inserción de los valores de los ODM en las políticas públicas. En definitiva, en este nuevo periodo habéis estado a la altura de un reto que siempre hemos entendido que era compartido, habéis estado en el sitio donde mucha gente esperaba veros.

No puedo dejar de resaltar vuestro impulso del movimiento de las ONGD y vuestra generosa contribución al mismo. Tanto por vuestro papel en la Coordinadora, en el Consejo de Cooperación, como en la

campana “Pobreza Cero”, en el liderazgo de la Plataforma Social del Foro Euromed, en el Encuentro Cívico de la Cumbre de Salamanca, en todo ello la Plataforma ha ocupado un lugar de dinamizador de primer orden, haciendo eso que ha veces resulta tan difícil: contribuir sin prevenciones al trabajo unitario, sin perder perfil político.

Hasta aquí los reconocimientos. Sin embargo, si de algo debemos huir en la cooperación es de la autocomplacencia, porque así nunca cerraríamos las tijeras existentes entre avances y exigencias. Y es en este sentido que quiero abordar algunas reflexiones.

Desde mi experiencia y opinión, el papel de una plataforma como la vuestra, con una visión y práctica de la cooperación que busca movilizar a la sociedad en el Norte y en el Sur contra la injusticia, es más necesaria y más imprescindible que nunca. Y éste es un papel que se expresa en la reflexión, en la denuncia, en las iniciativas prácticas, en la movilización, en la generación de base social de apoyo. Los gobiernos comprometidos sabemos valorar esa actuación, tremendamente útil para avanzar en los objetivos y fortalecer el consenso social. Esta forma de actuar enriquece nuestra democracia y fortalece nuestras convicciones.

Siempre he creído, desde su inicio, que la *Plataforma 2015 y más* es más que la suma de sus organizaciones. Creo que conozco bien el reto que os habéis propuesto para ampliar vuestra base social y para representar mejor a esa mayoría de ciudadanos/ciudadanas progresistas, comprometidos, que no se resignan y luchan por un mundo más justo, más libre, más igualitario. Os animo a ello. La suma de complicidades es fundamental para avanzar, y tenéis todavía un enorme espacio por recorrer conjuntamente, tanto en nuestro país, profundizando en la tarea que ya habéis emprendido, como también en el trabajo conjunto sobre el terreno.

En definitiva, la cooperación española está en un proceso de cambio profundo no sólo en sus políticas, sino también en el sistema, en los actores y en los procedimientos. Un cambio profundo y complejo que exige, al mismo tiempo, un ritmo acelerado, cambiando en poco tiempo todo lo que deberíamos haber hecho hace ya algunos años. La realidad nos exige estar a la altura con rapidez y ése es, quizás, el mayor reto que tenemos por delante. Un reto compartido que se proyecta hacia fuera y hacia dentro, desde arriba y desde abajo, y que no podemos conseguir sólo desde los gobiernos, sino con la responsabilidad de cada uno, desde su sitio pero sumando. Y en eso vosotros sois vanguardia y habéis sido

pieza fundamental en el avance de la CONGDE, a la vez que habéis sido capaces de construir la *Plataforma 2015 y más*. Pero la realidad nos apura y nos exige ir más allá. Ése es un reto que está ya sobre la mesa.

El papel de la *Plataforma 2015 y más* en este proceso es posiblemente más importante de lo que vosotros mismos valoréis, lo que os exige mucho más, pues se demanda vuestra aportación constructiva, vuestra crítica clara, vuestra capacidad de construcción y vuestra capacidad de movilización. La esperamos, la esperan, y los que lo necesitan, ya nos han esperado demasiado.

LEIRE PAJÍN

Secretaria de Estado de Cooperación Internacional

PRESENTACIÓN

Ha transcurrido un tercio del tiempo que la comunidad internacional se dio para hacer de nuestro mundo un lugar más decente, y la intuición y también los datos nos dicen que no llevamos un paso adecuado para que en 2015 se hayan cumplido los mínimos que suponen los ODM, pues para quienes creemos en los valores de la libertad, la igualdad, la justicia y la solidaridad, conseguir reducir a la mitad los millones de personas que padecen hambre, que nadie muera de enfermedades para las que existen tratamientos médicos, que las mujeres no sufran una doble discriminación, o que exista una educación primaria para todos, no puede ser sino un programa de mínimos.

Cada día en nuestro país tenemos el triste privilegio de ver la cara auténtica de la llamada globalización: esos cayucos llenos de seres humanos que han perdido toda esperanza de encontrar en sus países una vida digna y emprenden un camino incierto hacia lo que quizás sólo sea un espejismo.

Vemos cómo el antiguo imperialismo ha sido sustituido por unas formas más sutiles, pero no menos injustas, y a través de algunos organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, OMC), se impone a los países asfixiados por la deuda externa y la pobreza fórmulas de fundamentalismo neoliberal que, en la mayoría de los casos, van en contra del cumplimiento de los ODM.

Por todo ello es importante que los que creemos que, efectivamente, “otro mundo es posible”, ya sea desde las instituciones o desde la sociedad civil, asumamos nuestra responsabilidad para trabajar día a día en la consecución de ese otro mundo y para ello establezcamos las máximas complicidades.

Creo sinceramente que la política de cooperación al desarrollo impulsada por el Gobierno de Rodríguez Zapatero ha supuesto un cambio, no sólo cuantitativo, sino cualitativo en la asunción de responsabilidades por parte de España en la lucha contra la pobreza, y en ese nuevo marco, las Administraciones locales debemos representar, por nuestra cercanía a los ciudadanos, un importante papel.

La firma, junto con la *Plataforma 2015 y más*, el pasado año, de la Alianza Local de los Municipios del Sur por los ODM, fue un primer paso en ese camino, pero aún nos queda una ingente tarea por hacer y es bueno que la sociedad civil, a través de las ONG, nos lo recuerde.

MANUEL ROBLES

Alcalde de Fuenlabrada

PRIMERA PARTE

**LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO:
UNA 'CUENTA ATRAS' PARA LOS AVANCES
Y LOS CAMBIOS REQUERIDOS**

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2005 se cumplía un lustro desde la firma de la Declaración del Milenio por la que los 189 países signatarios se comprometieron a conseguir los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015.

En este año 2005 tuvieron lugar una serie de grandes encuentros de los organismos multilaterales (G8, Naciones Unidas, OMC, véase capítulo 2) que dirigieron su foco de atención hacia el desarrollo y la lucha contra la pobreza. En especial, la Cumbre del Milenio+5 de Naciones Unidas reunió a los dirigentes mundiales, y en ella se valoraron los progresos realizados hasta el momento en la consecución de los ODM, reiterándose el compromiso con los mismos, si bien no se llegó lo lejos que esperaba la sociedad civil, que había convertido 2005 en un año de reivindicación continua de la lucha contra la pobreza (véase el capítulo 3).

La revisión del cumplimiento de los ODM por parte de Naciones Unidas mostró el progreso realizado en algunas áreas, pero también puso de manifiesto el esfuerzo adicional necesario para alcanzar dichos objetivos en otras zonas del mundo, las más pobres.

En el presente capítulo elaborado por Economistas Sin Fronteras, tras una valoración general sobre lo que significan los ODM y sus principales

riesgos, se aborda a continuación una serie de reflexiones sobre el grado de cumplimiento de los ODM a diez años de su hipotética fecha límite. Por un lado, se tratan los Objetivos 1 a 7, que afectan a los países en desarrollo, y por otro, separadamente, el Objetivo 8, cuyo cumplimiento es principalmente responsabilidad de los países desarrollados, y sin el cual los países del Sur no podrán lograr los otros siete objetivos. Finalmente, se presenta un estudio sobre la situación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los países del Sur, que pone en evidencia la situación de la meta que fija la necesidad de que los países del Sur se beneficien de las nuevas tecnologías como requisito necesario para alcanzar los ODM.

2. BALANCE GENERAL

Desde que en el año 2000 la mayor concentración de jefes de Estado y de Gobierno de la Historia suscribieran la Declaración del Milenio, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se han convertido ante todo en un catalizador del debate de la opinión pública mundial sobre el desarrollo humano sostenible y la reducción de la pobreza en todas sus dimensiones.

Mucho se ha criticado de los ODM desde que se proclamaron como reto de la comunidad internacional de la lucha contra la pobreza. Se ha cuestionado su idoneidad para compartimentar las distintas dimensiones del desarrollo y la escasa ambición de los mismos. En efecto, en las políticas de reducción de la pobreza se precisan planteamientos multidimensionales y maximalistas. Sin embargo, aunque admitiéramos que los ODM no son mucho más que un eslogan o una declaración de buenas intenciones para tranquilizar las conciencias de los gobernantes, su asentamiento en la opinión pública mundial actúa como elemento de sensibilización y como argumento más o menos común de lucha contra la pobreza.

Así, durante los cinco años transcurridos desde la Declaración del Milenio, el principal elemento novedoso que han aportado los ODM ha sido la sistematización de la agenda del desarrollo en ocho objetivos y la creación de un sistema de metas y de indicadores para medir el grado de cumplimiento, lo que plantea y estimula la necesidad de elaborar estadísticas válidas y fiables, uniformes y comúnmente aceptadas. Este

esfuerzo se lleva a cabo hoy por el Banco Mundial y por Naciones Unidas en coordinación con los organismos internacionales especializados en cada objetivo (OIT, FAO, OMS, etc.). Aunque desde un punto de vista exclusivamente práctico éste pueda parecer un éxito secundario frente al fracaso mismo en el logro de los objetivos previsto para 2015, técnicamente resulta fundamental para un mejor conocimiento de la realidad de la pobreza, sus causas y sus efectos, así como para aplicar las políticas adecuadas. Por otro lado, la conformación de un sistema estadístico es importante por la necesidad que impone de capacitar técnicamente a los países en desarrollo para la recolección de datos económicos y sociales y su tratamiento para obtener en indicadores fiables.

Desde un punto de vista político, la fijación de objetivos cuantificados a nivel nacional permitirá exigir responsabilidades a los gobernantes por los escasos esfuerzos desplegados para su cumplimiento. La insuficiencia de estos esfuerzos en regiones enteras del mundo, como África o el Asia central, se puede constatar ya a un lustro de la Declaración del Milenio. No obstante, las responsabilidades resultan tan difusas como difíciles de asignar.

Junto a la cuantificación de los objetivos, otro elemento clave de concienciación creciente por la comunidad internacional ha sido la calidad de la ayuda. El Foro de Roma de 2003 y la Declaración de París de 2005 establecen estrategias y principios para que las estrategias de reducción de la pobreza sean más eficaces, evitando la dispersión de esfuerzos y el despilfarro de recursos.

A estas alturas ya podemos saber desde un punto de vista cuantitativo que los objetivos no se van a cumplir en 2015, dado el ritmo de avance (y en algunos casos de retroceso) observado en estos años. Pero quizá el mayor fracaso en el cumplimiento de los ODM tenga que ver con el incumplimiento del ODM 8, precisamente el que carece de metas cuantificadas. El enunciado de este objetivo ("crear una asociación mundial para el desarrollo") es suficientemente difuso como para no plantear metas concretas a plazo fijo. Engloba diversas políticas, relativas a ayuda al desarrollo, el comercio, la deuda externa, el trabajo para la juventud de los países en desarrollo, el acceso a medicamentos esenciales y la transferencia de tecnología, y es el único objetivo que apela directamente a los países desarrollados. La indefinición de plazos y metas cuantificadas para el mismo supone una de las principales carencias de los Objetivos del Milenio. Este objetivo resulta clave, puesto que hoy las relaciones

comerciales y financieras derivadas de un mayor poder de negociación de los países avanzados dejan escaso margen de gobernabilidad a los países más pobres para decidir sus propias vías de desarrollo.

3. LA EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS 1 A 7 EN LOS PAÍSES DEL SUR

Los Objetivos del Milenio han sido calificados como objetivos mínimos de desarrollo. Esto no deja de tener mucho de cierto. Incluso bajo el supuesto de que se cumpliera el Objetivo 1 en 2015, más del 22 por ciento de la población del África subsahariana dispondría todavía de menos de un dólar diario para su subsistencia. Pero el desaliento es aún mayor cuando comprobamos que en 2001 el indicador había empeorado respecto a 1990. De proseguir la evolución negativa observada desde 1990, según los datos del Banco Mundial, en 2015 el 48,7 por ciento, esto es, casi la mitad de la población del continente subsahariano, quedaría por debajo de ese umbral de pobreza absoluta, sin que quisiera esto decir que quienes quedaran por encima hubieran salido de la trampa de la pobreza. Además, la profundidad de la pobreza en África también era mayor en 2001 que en 1990. Así, no sólo se ha incrementado la pobreza absoluta en África, sino también la pobreza relativa, en términos de distancia a la media de los ingresos del continente.

Pues bien, incluso sin tener en cuenta la razonable crítica de la falta de ambición de los ODM, y dando por "realistas" (eufemismo equivalente a "escasamente ambiciosos") los objetivos, África subsahariana no cumple ninguno de ellos si trasladamos la evolución entre 1990 y 2005 hasta el año 2015, como se puede comprobar en el gráfico 1. Es más, prácticamente ningún objetivo llegaría a un grado de cumplimiento equivalente al 50 por ciento de la meta fijada. Si elaborásemos un indicador global de éxito de los ODM que ponderase las necesidades de las distintas regiones, de modo que midiera el éxito no ya por regiones, sino en proporción a las necesidades de las que partían las distintas regiones en 1990, el fracaso para la comunidad internacional sería aún mayor.

Pero más allá del caso sangrante de África y de la ponderación de las necesidades por regiones, los datos de tendencias mundiales y regionales de Naciones Unidas corroboran el incumplimiento de la práctica totalidad de los objetivos para los países en desarrollo globalmente

considerados. Y si bien en la mayoría de metas e indicadores se dan avances parciales respecto a los objetivos fijados para 2015, resulta alarmante el retroceso observado en el Objetivo 6, especialmente en relación a la expansión del sida. Para 2015 no se habrá detenido su avance como marca el Objetivo, sino que, de seguir la tónica observada desde 1990 y 2005, la prevalencia en los países en desarrollo en su conjunto se incrementará un 55 por ciento, no sólo en el África subsahariana, sino también en Asia meridional y suroccidental y en los países de la Comunidad de Estados Independientes.

Los gráficos de Grado de Cumplimiento tienen por objeto mostrar visualmente la consecución general de los ODM, en el mundo y por cada una de las regiones, en el año 2015, en el supuesto de que permaneciera constante el ritmo de avance o retroceso observado entre 1990 y el año del último valor disponible. Se destaca (línea horizontal en negrita) el nivel del 100 por cien de cumplimiento según la definición de los objetivos. Todos los valores por debajo de la línea reflejan un insuficiente avance hacia el objetivo. Además, las marcas por debajo del 0 por ciento reflejan un retroceso en el objetivo, estando peor la situación que en 1990.

Los objetivos a nivel mundial no sólo no se cumplirían en 2015 al ritmo que han experimentado desde 1990 hasta la actualidad, sino que la mayoría de ellos no llegarían ni al 50 por ciento de cumplimiento. Tampoco en el conjunto de los países en desarrollo. África subsahariana retrocede en indicadores relativos a pobreza, enfermedades y medio ambiente, mientras que en la mayoría de los restantes no alcanza el 50 por ciento de cumplimiento. En ningún indicador alcanza el 100 por cien de cumplimiento, cota a la que sólo se acerca en paridad de género en la enseñanza primaria y secundaria. Pero es una equidad que se da sobre niveles de enseñanza poco alentadores, pues los indicadores de enseñanza universal no se alcanzarían en 2015 ni en un 50 por ciento.

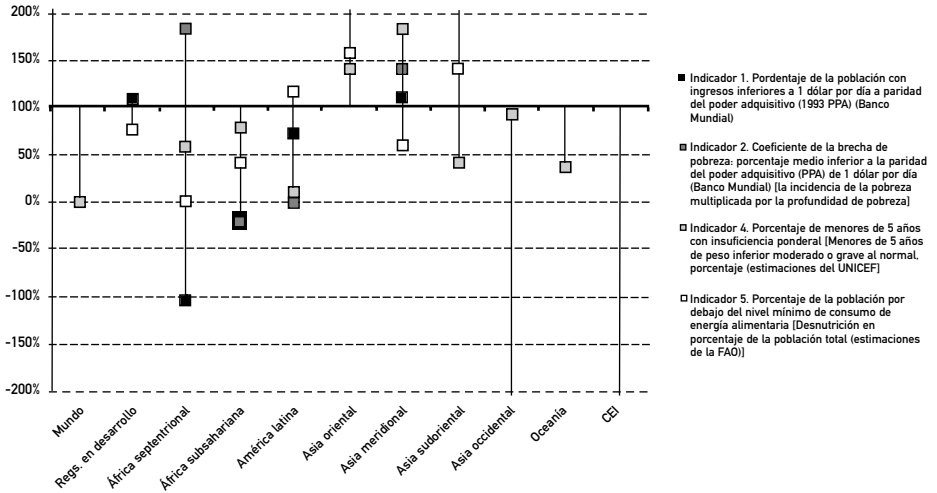
Otras regiones muestran mayor dispersión en el grado de cumplimiento de los distintos indicadores, pero predominan las marcas en niveles inferiores al 100 por cien, e incluso son mayoritarias las que están por debajo del 50 por ciento, lo que significa que no se cumplirían ni en la mitad de lo previsto por los ODM. Esto ocurre en Asia occidental, Asia suroccidental, Oceanía o la Comunidad de Estados Independientes.

Cabe realizar algunas observaciones en torno al grado de cumplimiento. Por sencillez del análisis, dado el número de indicadores, no se muestran datos complementarios, como el estado en que quedaría cada objetivo en 2015 con el grado de cumplimiento que refleja el gráfico. Pero se debe tener en cuenta que un logro del 100 por cien del objetivo previsto para un indicador no significa que se erradique el problema en cuestión en una región. Ya se ha comentado que los ODM han sido cuestionados por su escasa ambición. Por otro lado, un grado de cumplimiento mayor en una región que parta de niveles muy bajos en un indicador puede quedar en 2015 en peores condiciones que otra región con un menor grado de cumplimiento pero que parta de niveles menos críticos de ese objetivo en 1990. Finalmente, en los datos agregados por regiones no quedan reflejadas las disparidades entre países dentro de cada región, ni la importancia ponderada según la población por países. La profundización en este análisis requiere una desagregación de datos que excede las pretensiones de este trabajo.

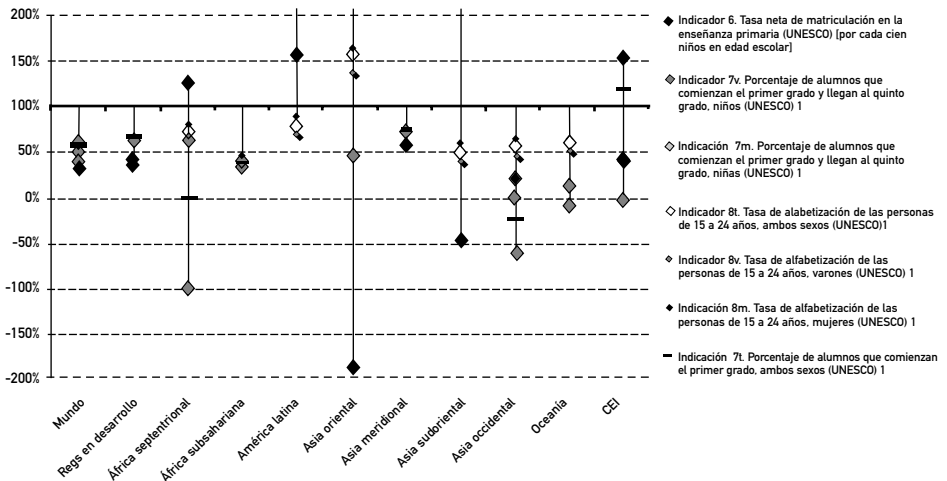
GRÁFICO 1

GRADO DE CUMPLIMIENTO (SEGÚN INDICADORES) DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO, POR OBJETIVO Y POR REGIONES

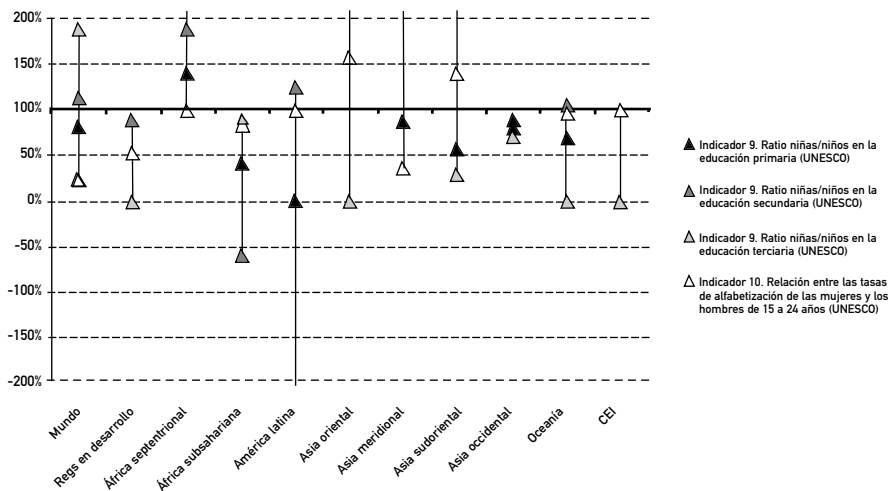
Objetivo 1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre



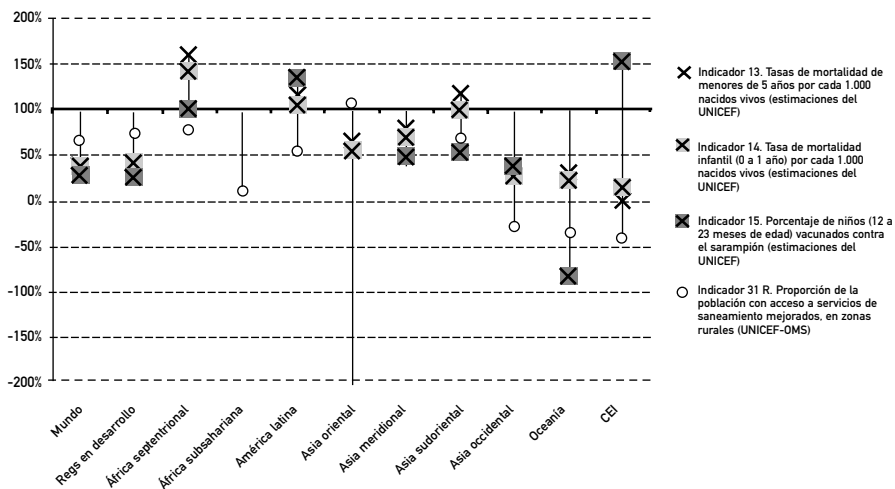
Objetivo 2. Lograr la educación primaria universal



Objetivo 3. Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer

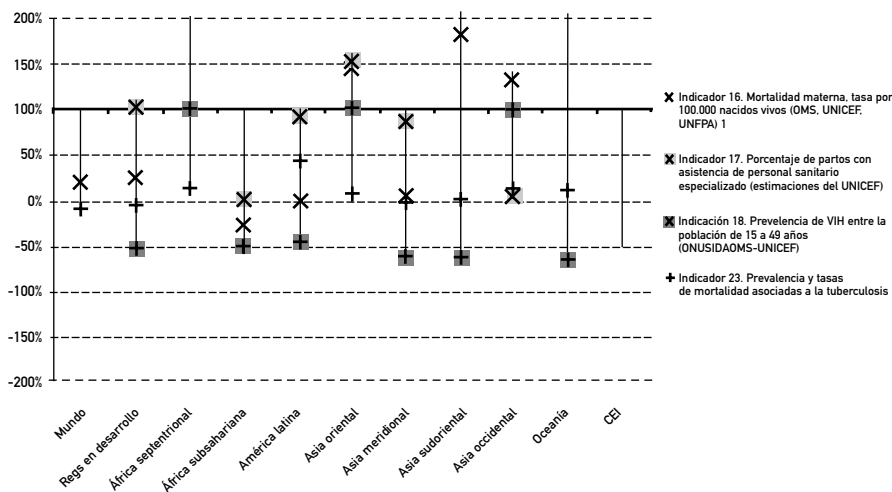


Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil

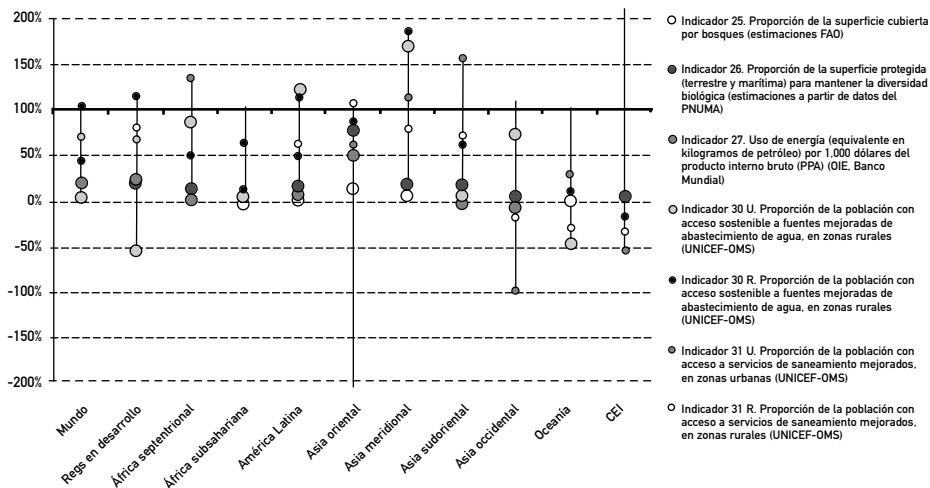


Objetivo 5. Mejorar la salud materna

Objetivo 6. Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades



Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente



4. EL OBJETIVO 8: LA ALIANZA MUNDIAL POR EL DESARROLLO, UNA RESPONSABILIDAD DE LOS PAÍSES DEL NORTE

El Objetivo 8 trata de la creación de una "asociación mundial para el desarrollo". Como se ve, es un enunciado en sentido cualitativo, difícilmente cuantificable, comparado con "reducir a la mitad la proporción de personas que viven con menos de un dólar al día", "lograr la educación primaria universal", "lograr la igualdad de género en la educación", o "haber detenido y empezar a reducir el aumento de las enfermedades". Por lo tanto, el Objetivo 8 es el más complicado de verificar. Afecta básicamente a los países desarrollados y a los organismos multilaterales, a los bancos regionales de desarrollo y, en general, a las instituciones internacionales.

Así, mientras los objetivos 1 a 7 vendrían a significar "qué queremos" para los países en desarrollo, centrándose en el output o resultados a obtener, el Objetivo 8 va más allá y se refiere a políticas globales de desarrollo, orientándose más bien al "cómo podemos lograrlo". En definitiva, señala el conjunto de políticas de los países desarrollados que pueden contribuir al cumplimiento de los otros siete objetivos. Si los siete primeros objetivos establecen metas y objetivos claros, en el ODM 8 esto no es así, pues engloba una serie de políticas más que de metas claramente cuantificadas. Únicamente se podría considerar como tal la de llegar a destinar el 0,7 del PIB de los países desarrollados a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y el 0,15 de la AOD a los países menos desarrollados (PMD). Por el contrario, la meta 12 por ejemplo consiste en algo tan poco cuantificable como "desarrollar un sistema comercial y financiero no discriminatorio, abierto, predecible y regulado", lo que implica "un compromiso de buen gobierno, desarrollo y reducción de la pobreza, tanto a nivel nacional como internacional". La meta 13 establece la necesidad de "atender las necesidades especiales de los países desarrollados, lo que implica la reducción de tarifas y contingentes para las exportaciones de los países menos desarrollados; programas de condonación de deuda para los países altamente endeudados y cancelación de deuda oficial bilateral; y mayor Ayuda Oficial al Desarrollo para los países comprometidos con la reducción de la pobreza".

Otros *inputs* necesarios señalados en el Objetivo 8 serían los recursos humanos y la tecnología. Las metas 16 a 18 también señalan a mercados laborales productivos para los países en desarrollo y puestos de trabajo dignos para la población joven, acceso a medicamentos esenciales y accesibilidad a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. En

términos económicos, la salud es un input esencial para contar con recursos humanos productivos. Más aún, la mala salud de la población encarece considerablemente la atención sanitaria de una simple infección, generando un círculo vicioso de encarecimiento-desatención-agravamiento de dolencias que, en otro caso, se solucionarían con atención primaria. Por su parte, la información, la comunicación y la transferencia de tecnología transmiten conocimiento y capacitación y también hacen a los recursos humanos más activos y más productivos (véase apartado 4 de este mismo capítulo).

Pero el cumplimiento del Objetivo 8 no sólo significa incrementar la ayuda, sino que, como señalábamos anteriormente, precisa que ésta sea de calidad, y no sólo requiere políticas de desarrollo, sino que las políticas de desarrollo se centren en las verdaderas necesidades de los países receptores.

De este modo, lejos de considerar las metas como elementos diferenciados o alternativos, el Objetivo 8 requiere una visión globalizadora y multidimensional del desarrollo. La ayuda al desarrollo sería un *input*, digamos, para producir desarrollo, pero sin la liberalización del comercio de productos agrícolas, sin la libre circulación de mano de obra cualificada y no cualificada, sin un control mayor sobre los flujos de capital para evitar que desestabilicen las economías emergentes y permitir que puedan lograr una senda de crecimiento económico sostenido, sin una verdadera internalización del desarrollo en las políticas de los países ricos, esos fondos de ayuda al desarrollo no son mucho más que una pequeña compensación a las barreras externas impuestas a los países pobres. Sin la transferencia de tecnología y formación o sin el acceso de las poblaciones a unos mínimos estándares de salud, elementos que pueden poner las bases de un desarrollo endógeno y autogobernado, la ayuda al desarrollo pierde gran parte de su valor. Se da así la circunstancia de que la única meta cuantificada del Objetivo 8 (alcanzar el 0,7 por ciento del PIB de AOD) es, cualitativamente, la menos importante, la que menos puede contribuir potencialmente al desarrollo. Incluso, desde una postura maximalista, la AOD debería llegar a ser prescindible si se cumplieran el resto de políticas que enumeran las metas de este objetivo.

En los años noventa, los flujos internacionales de capital oficial y privado dirigidos a los países en desarrollo mostraron tendencias divergentes: mientras los primeros tendieron a disminuir las corrientes de capital privado, experimentaron un fuerte incremento, que se revirtió a raíz de la crisis asiática. En su punto máximo, en el año 1996, los flujos privados supusieron el 78 por ciento de los capitales hacia los países en desarrollo. En 1998, debido a la crisis financiera global, descendieron

hasta el 57 por ciento, coincidiendo con un ligero incremento de los flujos oficiales. Además, los distintos tipos de flujos de capital privado presentaron diferencias notorias. Mientras la inversión extranjera directa (IED) se mantuvo relativamente invariable, los flujos financieros privados mostraron una marcada volatilidad y fuertes efectos de “contagio”. En contraste con el dinamismo de los flujos privados, el financiamiento oficial para el desarrollo no se ha expandido, más bien disminuyó a lo largo de la década de los noventa, y los leves aumentos responden a ayuda de emergencia frente a catástrofes naturales.

Además, los flujos privados se concentraron en la última década en los países de ingreso medio. La volatilidad de los flujos de capital y los fenómenos de contagio fueron particularmente perjudiciales para ellos. Y por el contrario, el financiamiento de origen privado a los países pobres es mínimo. La proporción de capitales y de IED captada por los países de ingresos bajos es inferior a su contribución al PIB y a la proporción de población del conjunto de los países en desarrollo. Por consiguiente, los países de ingresos bajos han quedado al margen de los flujos privados y han seguido dependiendo de las fuentes oficiales de recursos. Todo ello sugiere la dificultad que afrontan los países menos desarrollados, y por distintas causas los países emergentes de ingreso medio, para gobernar sus economías y lograr ciclos de crecimiento estable, frente a unos flujos de capital incontrolados.

Pero si el gobierno de los flujos de capital privado y de los flujos de ayuda al desarrollo resulta escasamente factible para los países en desarrollo, la propia carga de la deuda externa resta aún más posibilidades para que los países en desarrollo adquieran un mínimo de control sobre sus economías. No menos se puede decir de unas relaciones comerciales asimétricas con los países desarrollados. En los países de ingresos bajos, los más pobres entre los pobres, la agricultura emplea al 70 por ciento de la mano de obra, especialmente femenina. En las zonas rurales de África, las mujeres producen, elaboran y almacenan el 80 por ciento del alimento. Un comercio equitativo permitiría mejorar la seguridad alimentaria, la productividad, el empleo y los ingresos de los países más pobres. Sin embargo, en 2005, incluso después de cumplir los compromisos contraídos durante la Ronda Uruguay y que figuran en el Acuerdo sobre la Agricultura, el tipo medio de derecho arancelario aplicado en Europa occidental a los productos agrícolas y los alimentos elaborados se prevé que será del 30 por ciento, y será aún más alto en Japón y en la República de Corea, donde llegará al 57 por ciento.

En los países de la OCDE en su conjunto, el derecho medio aplicado a los productos agrícolas y los alimentos elaborados será del 36 por ciento, frente al 20 por ciento en los países en desarrollo. Las principales exportaciones de los países en desarrollo (como azúcar, tabaco y algodón) y los productos cuya exportación más les podría interesar (como los alimentos elaborados) generalmente están sujetos a derechos de aduana muy altos, incluso superiores al 100 por cien. Mientras tanto, tan sólo el 4,5 por ciento de la AOD se destina específicamente a la "aid for trade", esto es, a fortalecer las capacidades competitivas y comerciales de los países receptores.

Por otro lado, las empresas estatales siguen desempeñando un papel importante en algunos países en desarrollo, como ha ocurrido, por ejemplo, en etapas más tempranas de desarrollo en España, en las que bajo el manto protector del Estado y de la autarquía se han formado lo que hoy son los grupos inversores en Latinoamérica. Los países en desarrollo, ante las presiones a que están sometidos para privatizar esas empresas, han sostenido que son necesarias por razones de interés general (como la seguridad alimentaria) y, a la vez, como protección contra el poder de comercialización de las empresas transnacionales agrícolas y de alimentos.

Por su parte, el sector de los servicios se ha convertido en uno de los determinantes más importantes del PIB y el comercio mundiales. Su influencia en el desarrollo humano es muy grande. Una infraestructura y unos servicios sociales eficaces y equitativos son de crucial importancia para la competitividad de los países y el bienestar de su población. Sin embargo, se da una contradicción también esencial entre la liberalización exigida en el sector servicios, muy favorable a la situación de ventaja de que parten los países desarrollados, y la liberalización de los movimientos temporales de personas asociados a la prestación de servicios, que, en el caso de mano de obra no cualificada, beneficiaría a los países pobres y supondría una vía de transferencia de conocimientos y tecnología.

Se da así una contradicción fundamental entre la exigencia de liberalización y apertura de algunos mercados hacia los países en desarrollo, frente al mantenimiento de protección efectiva en los mercados y productos que más interesan a éstos. La asimetría de partida en las relaciones comerciales no permite imponer las mismas exigencias a países con distintos niveles de desarrollo, y debe prevalecer un marco de negociaciones multilaterales en el que los países en desarrollo puedan formar alianzas negociadoras, frente a las relaciones bilaterales que perpetúan relaciones comerciales de corte

más colonial. En este amplio marco de relaciones comerciales asimétricas, el control de los países en desarrollo de su propio avance es escaso. Los escasos recursos de que disponen para hacer frente a las carencias de salud de su población se agravan por la imposibilidad de acceder a los medicamentos genéricos. Mientras, de los casi 1.400 nuevos medicamentos registrados en el siglo XX, tan sólo 13 se han dirigido a necesidades de los países en desarrollo. Como señala el PNUD, los Acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual, en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ofrecen protección jurídica efectiva a la propiedad intelectual, pero contemplan la transferencia de tecnología de modo vago y sin garantías para los países receptores.

5. EL ACCESO A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

El papel de las nuevas tecnologías en el desarrollo es esencial. El progreso tecnológico y la generación de riqueza y bienestar social se hallan muy asociados. La consecución de los ODM requiere de la utilización de estas tecnologías, por lo que la transferencia tecnológica y la cooperación técnica del Norte al Sur deben jugar un papel fundamental en la ayuda al desarrollo.

En los siguientes apartados vamos a revisar la evolución de los países del Sur en una serie de variables indicativas del nivel de utilización de las nuevas tecnologías.

5.1. LÍNEAS DE TELÉFONOS Y ABONADOS A TELÉFONOS MÓVILES POR 100 HABITANTES

Los datos de la tabla 1 muestran que, en general, el uso de telefonía sigue una tendencia creciente en las diversas áreas. Sin embargo, se aprecian problemas en algunas de ellas. En primer lugar, en Asia subcentral el número de habitantes que dispone de teléfonos es extremadamente reducido (7,5 de cada 100) y el ritmo de aumento no parece prever que se produzca una convergencia con el resto de zonas en el medio plazo. En segundo lugar, en el África subsahariana la situación no es mucho mejor (11,23 habitantes de cada 100 dispone de acceso a teléfono), aunque los datos sugieren que se ha producido una mejora del ritmo de crecimiento en los últimos años.

En tercer lugar, en Oceanía un mayor porcentaje de la población (20 de cada 100 habitantes) tiene acceso a telefonía pero se ha producido un estancamiento de la misma en los últimos cinco años. Cabe señalar que este estancamiento también ha tenido lugar en otras zonas, como América Latina donde 43 de cada 100 habitantes dispone de acceso a teléfono, una cifra algo inferior a la que presentaban el conjunto de países desarrollados en 1995.

En el lado positivo, cabe señalar el avance en el resto de Asia (excepto subcentral), donde prácticamente se ha duplicado el porcentaje de habitantes con acceso a telefonía.

Es preciso señalar que la tendencia en general de crecimiento en el uso de telefonía se revierte en el año 2002, en el que desciende el porcentaje de población con acceso a la misma en el conjunto de países en desarrollo, aunque los primeros datos del 2003 parecen señalar un regreso a la tendencia anterior.

TABLA 1

LÍNEAS DE TELÉFONOS Y ABONADOS A TELÉFONOS MÓVILES POR 100 HABITANTES

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Mundo	20.07	22.07	24.74	28.22	32.46	38.55	44.24	46.66	53.51
Desarrollados	47.53	52.24	57.90	66.68	78.56	93.17	104.88	112.25	119.81
En desarrollo	12.54	13.95	15.82	17.87	20.80	24.74	28.38	27.56	32.18
Norte de África	5.00	5.51	6.05	7.01	8.13	10.54	13.84	16.42	21.69
África subsahariana	2.45	2.78	3.31	3.76	4.81	6.88	8.85	8.71	11.23
América Latina y Caribe	21.20	23.61	27.08	30.97	34.95	40.51	45.75	42.19	43.32
Asia este	27.87	31.03	36.01	42.66	51.23	58.38	64.39	70.97	93.76
Asia subcentral	2.27	2.58	3.04	3.61	4.17	4.99	6.34	7.90	7.47
Asia sudeste	12.23	13.90	15.84	16.92	19.78	25.04	29.40	29.42	33.65
Asia oeste	20.92	23.43	26.80	30.36	34.36	41.23	48.66	54.64	72.37
Oceanía	15.12	15.27	14.73	16.04	21.52	23.30	25.17	19.91	19.64

*LOS DATOS DEL 2003 SE REFIEREN A 153 PAÍSES, LOS DE 2002 A 196 Y LOS DE AÑOS ANTERIORES A UN NÚMERO DE PAÍSES QUE OSCILA ENTRE 208 Y 211.

Por último, un análisis de la desviación típica, indicador que trata de medir las disparidades en el interior de cada zona, muestra un claro aumento en las disparidades del conjunto de los países analizados. Por el contrario, ni en el subconjunto de los países desarrollados, ni en el subconjunto de países en desarrollo se aprecia esta tendencia, lo que sugiere que la misma se produce por un aumento en las diferencias entre unos y otros.

TABLA 2

TASAS DE INCREMENTO DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON LÍNEAS DE TELÉFONOS Y ABONADOS A TELÉFONOS MÓVILES

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mundo	10.00%	12.08%	14.05%	15.03%	18.75%	14.77%	5.46%	14.70%
Desarrollados	9.92%	10.83%	15.17%	17.82%	18.59%	12.57%	7.03%	6.74%
En desarrollo	11.24%	13.38%	12.98%	16.41%	18.91%	14.72%	-2.89%	16.76%

TABLA 3

DESVIACIÓN TÍPICA DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON LÍNEAS DE TELÉFONOS Y ABONADOS A TELÉFONOS MÓVILES

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mundo	23.15	25.17	27.98	31.99	36.42	42.28	46.48	48.58	51.67
Desarrollados	24.21	26.21	27.83	30.85	35.09	38.92	38.75	36.75	34.16
En desarrollo	16.49	17.96	20.59	23.62	26.58	30.58	33.90	32.80	36.76

5.2. ORDENADORES PERSONALES

El número de ordenadores en uso por 100 habitantes muestra una tendencia claramente creciente en los países desarrollados y en el Este asiático. Sin embargo, esta tendencia es mucho más débil en el resto de zonas. Si se analizan los datos de la tabla 4, se observa cómo en los últimos 5 años los países desarrollados han incorporados 12 ordenadores personales por cada 100 habitantes y los países del Este asiático 15. Sin embargo, el conjunto de países en desarrollo ha incorporado solamente ¡uno!, y los datos son bastante parecidos en todas las zonas.

Esta situación provoca que en el conjunto de países en desarrollo existan en 2003 menos de 6 ordenadores personales por cada 100 habitantes, cuando en 1995 los países desarrollados ya disponían de algo más de 13. A excepción del Este asiático, ni una sola de las zonas desarrolladas alcanza en 2003 la situación de la que disfrutaban los países desarrollados en 1995.

Un breve análisis de las desviaciones típicas muestra que las disparidades se han incrementado no sólo en el conjunto del planeta, sino también entre los distintos países desarrollados por una parte y entre países en desarrollo por otra.

TABLA 4

ORDENADORES PERSONALES POR 100 HABITANTES

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Mundo	5.91	6.91	7.48	7.97	9.41	10.73	11.65	12.81	11.83
Desarrollados	13.48	15.57	18.11	20.41	24.29	27.27	29.67	32.52	36.72
En desarrollo	2.18	2.61	3.00	3.90	4.73	5.59	6.09	6.69	5.77
Norte de África	0.43	0.56	0.64	0.93	1.10	1.36	1.57	1.98	2.45
África subsahariana	0.55	0.76	0.88	1.26	1.46	1.64	1.85	2.26	1.56
América Latina y Caribe	2.09	2.64	3.26	5.97	6.57	7.89	8.49	9.23	11.90
Asia este	6.73	8.38	9.91	11.46	14.29	18.95	21.63	23.59	29.87
Asia subcentral	0.75	0.99	1.04	1.14	1.32	1.60	1.99	2.69	3.22
Asia sudeste	3.73	4.19	5.24	6.00	6.35	7.18	7.89	9.45	4.46
Asia oeste	4.12	4.73	6.06	7.04	8.58	9.57	10.20	9.93	10.19
Oceanía	3.99	4.73	5.56	6.61	7.81	9.18	10.10	11.12	11.80

*LOS DATOS DEL AÑO 2003 DEBEN SER TOMADOS CON PRECAUCIÓN, YA QUE SÓLO SE REFIEREN A 62 PAÍSES. LOS DATOS DEL PERIODO 1998-2002 COMPRENDEN UN RANGO DE PAÍSES QUE OSCILA ENTRE 156 Y 170. LOS DATOS DEL PERIODO 1995-1998 COMPRENDEN A UN MÍNIMO DE 110 PAÍSES Y UN MÁXIMO DE 131.

TABLA 5

TASA DE INCREMENTO DEL NÚMERO DE ORDENADORES PERSONALES POR 100 HABITANTES

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Mundo	16.95%	8.26%	6.61%	18.06%	14.03%	8.60%	9.92%	-7.63%
Desarrollados	15.46%	16.36%	12.67%	19.01%	12.30%	8.80%	9.62%	12.90%
En desarrollo	19.95%	14.91%	29.96%	21.42%	18.13%	8.84%	9.94%	-13.73%

TABLA 6

DESVIACIÓN TÍPICA DEL NÚMERO DE ORDENADORES PERSONALES POR 100 HABITANTES

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mundo	8.50	9.87	10.85	11.28	13.38	15.02	16.00	17.14	17.99
Desarrollados	9.96	11.65	12.84	13.95	17.20	18.98	19.98	20.55	22.83
En desarrollo	3.58	4.37	5.16	5.87	6.97	8.41	8.90	9.78	10.05

5.3. USUARIOS DE INTERNET POR 100 HABITANTES

El número de usuarios de Internet por 100 habitantes sigue una tendencia creciente general en todas las zonas, aunque se pueden distinguir tres grupos. El primero se halla formado por los países desarrollados y el Este asiático, donde se incorporan un mayor número de usuarios al disfrute de Internet cada año (en torno a 5 habitantes de cada 100 por año en el último lustro) y el acceso en 2003 se cifra en el 30-35 por ciento de la

población. El segundo se halla formado por América Latina y Caribe, Sudeste y Oeste asiático y Oceanía, donde se han incorporado unas dos personas de cada cien al año en el último lustro y el acceso alcanza al 10-15 por ciento de la población, una situación similar a la que disfrutaban los países desarrollados en 1998. Por último, el tercer grupo se halla formado por las zonas de África y el Asia subcentral, donde no se alcanza un ritmo de incorporación de una persona por cada 100 al año en el último lustro. En estas zonas, además, el acceso es muy minoritario (2-4 por ciento de la población).

En el lado positivo cabría señalar que las tasas de crecimiento del porcentaje de personas que usan Internet es más elevado en los países en desarrollo. Evidentemente, este mayor crecimiento porcentual se ve favorecido por el "efecto de partida" de una situación peor (el acceso de un nuevo usuario supone un incremento porcentual mayor en los países en desarrollo debido al menor número de usuarios de los que parten). Además, parece apreciarse que en los últimos años el aumento de usuarios por cien habitantes es casi igual al de los países desarrollados en algunas zonas como América Latina y Caribe o el Oeste asiático.

TABLA 7
NÚMERO DE USUARIOS DE INTERNET POR 100 HABITANTES

NÚMERO USUARIOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mundo	0.96	1.45	2.43	3.71	6.00	8.82	10.78	13.15	16.61
Desarrollados	2.74	4.22	7.23	11.20	17.04	23.12	27.67	32.24	35.96
En desarrollo	0.31	0.51	0.91	1.46	3.02	4.93	6.37	8.11	10.09
Norte África	0.01	0.03	0.04	0.11	0.48	0.96	1.51	2.84	4.24
África subsahariana	0.04	0.06	0.11	0.27	0.51	1.12	1.49	2.03	2.64
América Latina y Caribe	0.45	0.67	1.13	1.70	4.38	7.41	9.50	12.44	15.44
Asia este	0.87	1.41	3.31	5.72	11.06	17.17	19.59	26.17	29.41
Asia subcentral	0.01	0.06	0.09	0.18	0.32	0.66	1.02	1.76	2.10
Asia sudeste	0.70	1.81	2.67	3.85	4.89	6.99	8.98	11.01	13.13
Asia oeste	0.22	0.49	1.75	3.35	5.30	7.26	8.99	11.20	16.71
Oceanía	0.28	0.70	1.10	1.18	3.92	6.58	8.42	11.31	10.20

Si se analizan las disparidades, se observan que éstas han seguido una tendencia creciente en todas las zonas, pero desde el año 2001 han dejado de aumentar entre los distintos países desarrollados. Es decir, se está produciendo convergencia entre ellos en el uso de Internet. Esto, sin embargo, no sucede ni entre los distintos países en desarrollo ni entre éstos y los países desarrollados, disparidades que no cesan de aumentar.

TABLA 8

TASA DE INCREMENTO DEL NÚMERO DE USUARIOS DE INTERNET POR 100 HABITANTES

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mundo	51.36%	67.56%	52.46%	62.01%	46.96%	22.20%	21.92%	26.32%
Desarrollados	54.08%	71.38%	54.90%	52.07%	35.68%	19.69%	16.52%	11.55%
En desarrollo	64.49%	79.68%	60.68%	106.17%	63.44%	29.15%	27.30%	24.47%

TABLA 9

DESVIACIÓN TÍPICA DEL NÚMERO DE USUARIOS DE INTERNET POR 100 HABITANTES

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mundo	2.09	3.17	5.03	7.07	10.91	13.35	15.09	16.72	18.37
Desarrollados	3.22	4.86	7.72	10.53	14.42	16.05	16.70	17.69	15.90
En desarrollo	0.73	1.16	1.90	2.81	7.19	9.09	10.72	12.05	14.22

5.4. ALGUNAS CONCLUSIONES

Como en casi todos los análisis, los datos se pueden mirar de diversas formas y las conclusiones que se obtengan dependerán de las preguntas que nos hagamos.

Si la pregunta es: ¿crece el acceso a teléfonos, ordenadores e Internet en los países en desarrollo?, entonces la respuesta será, en general, sí crecen, sobre todo el uso de teléfonos y el de Internet; no tanto la disponibilidad de ordenadores personales. Sin embargo, estos datos generales de los países en desarrollo ocultan grandes diferencias entre zonas. Mientras los países del Este asiático muestran un gran crecimiento en el acceso a nuevas tecnologías, algunas zonas se hallan estancadas en el acceso a alguna de ellas. Así, en América Latina y Caribe y en Oceanía ha disminuido levemente en los últimos años el acceso a teléfonos, y en el África subsahariana la disponibilidad de ordenadores. En este último caso, la situación es especialmente preocupante debido al escaso acceso de la población a los mismos.

Si la pregunta que se realiza es: ¿el número de individuos por cada cien habitantes que se incorpora cada año al uso de las tecnologías de la información es mayor en los países desarrollados o en los países en desarrollo?, la contestación es, claramente, que el ritmo de incorporación al uso de estas tecnologías es considerablemente más elevado en los países

desarrollados. En los últimos cinco años se han introducido en los países desarrollados 53 líneas de teléfono o teléfonos móviles por cada 100 habitantes y sólo 15 en los países en desarrollo. Además, en algunas zonas en desarrollo el avance ha sido comparable al de los países desarrollados (en el Este asiático se han introducido 51 y en el Oeste asiático 42), mientras que otras, como Oceanía, Asia subcentral o África subsahariana se han introducido menos de 10. En lo que se refiere a ordenadores personales, los países desarrollados han visto cómo el número de los mismos ascendía en 16 por 100 habitantes, mientras los países en desarrollo este aumento era de sólo 1,8, de nuevo con grandes diferencias entre las distintas zonas. Por último, el uso de Internet por 100 habitantes ha aumentado en los países desarrollados en 25 de cada 100 habitantes y en los países en desarrollo en 8,5, una vez más con grandes diferencias entre las distintas zonas. En algunas, como el África subsahariana o el Asia subcentral, esta cifra sólo asciende a 2,5 por 100 habitantes.

Por último, si la pregunta que se realiza es: ¿cuáles son las tasas de incorporación?, se observa que éstas son bastante similares entre países desarrollados y países en desarrollo (debido a la peor situación de partida de éstos) en líneas de teléfono y teléfonos móviles y en ordenadores personales. Sólo en el uso de Internet son mayores estas tasas en los países en desarrollo, aunque una vez más existen diferencias crecientes entre las distintas zonas.

CAPÍTULO 2 EL AÑO DE LAS CUMBRES

MARTA ARIAS

*Coordinadora de la campaña sobre Objetivos de Desarrollo
del Milenio de Intermón Oxfam*

1. INTRODUCCIÓN

En pocas ocasiones la pobreza acaparó tanta atención en las portadas de los periódicos y las agendas de los políticos como en los intensos seis meses finales del pasado año 2005. Acompañados —e interpelados— por una fuerte movilización popular¹, los grandes líderes mundiales se encontraron en diversas ocasiones para tomar decisiones que comprometían las posibilidades o no de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el plazo establecido.

Ya en enero, el profesor Jeffrey Sachs presentó al secretario general de Naciones Unidas las principales conclusiones y recomendaciones del “Proyecto del Milenio”, que el propio Annan había encargado para sentar las bases teóricas de las discusiones. En su informe, Sachs advierte del lento avance hacia los objetivos, con una llamada de atención particularmente urgente sobre el África subsahariana donde, según él, se sitúa “el epicentro de la crisis”. Llamamiento que fue corroborado igualmente por la “Comisión para África”, formada por Tony Blair un año antes y que presentó sus conclusiones en marzo de 2005.

También en marzo hizo público Kofi Annan su informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos

para todos”. En él recogía sus propuestas a los jefes de Estado y de Gobierno de cara a la Asamblea General de Naciones Unidas, que en septiembre tenía previsto revisar los avances hacia los ODM. Establecía en él una audaz agenda para la acción internacional, fundada en torno a un concepto de seguridad que ya no sólo hace referencia a la ausencia de conflictos bélicos o a la supervivencia más inmediata. Annan habla de la “libertad para vivir sin miseria” —planteando con ello medidas imprescindibles para reorientar el camino hacia el cumplimiento de los ODM—, la “libertad para vivir sin temor” —proponiendo una visión de la seguridad personal y colectiva que vaya más allá del omnipresente terrorismo— y, finalmente, la “libertad para vivir en dignidad”, recogiendo la importancia nuclear del reconocimiento de los derechos humanos y el Estado de derecho. Todo ello, acompañado por uno de los temas más esperados y controvertidos, el tema que a la larga acapararía buena parte de las miradas y los esfuerzos diplomáticos: la reforma de Naciones Unidas.

2. GLENEAGLES: ESPERANZA Y DECEPCIÓN A PARTES IGUALES

El gobierno británico —anfitrión del G8 y presidente de turno de la UE— había manifestado desde un inicio su intención de ubicar a África y la lucha contra la pobreza en el centro de sus gestiones al frente del centro de decisión más poderoso del mundo. Los líderes acudieron a Escocia envueltos en una presión popular sin precedentes, visibilizada por una marcha de 225.000 personas en Edimburgo y una serie de conciertos que habrían superado los 2.000 millones de espectadores en todo el mundo. Todos estos factores se combinaron para generar unas expectativas sin precedentes en Gleneagles: un hito real y un cambio de rumbo radical en la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, a medida que se acercaba el final de las negociaciones, la naturaleza real de lo que estaba a punto de acordarse permanecía confusa. La reunión fue ensombrecida por los atentados terroristas de Londres, que generaron un inevitable giro en el tono y el énfasis de las discusiones de la cumbre, y una considerable disminución del interés general ante su resultado. A pesar de todo, el G8 alcanzó algunos acuerdos que están permitiendo lograr avances hacia los ODM, pero ni mucho menos con el alcance ni la urgencia necesarios como para cumplir los

compromisos asumidos. Compromisos que, recordemos, se miden en vidas humanas perdidas.

2.1. AYUDA: AVANCES CON LETRA PEQUEÑA

Impulsado fundamentalmente por los líderes europeos, el G8 anunció un incremento de la AOD que significará —según los cálculos de la OCDE— 48.000 millones de dólares anuales extra en el año 2010, comparado con los niveles de 2004. Este incremento debe ser bienvenido después de años —e incluso décadas— de escandaloso descenso en los niveles de la ayuda internacional. Sin embargo, se queda muy lejos de los cálculos efectuados por Naciones Unidas y el propio Banco Mundial en relación a las necesidades para alcanzar los ODM. Así, sería necesario un incremento inmediato de 70.000 millones de dólares en 2006, aumentando hasta 90.000 en 2010, lo cual representaría aproximadamente el 0,46 por ciento del PNB global. 35 años después de comprometerse con el 0,7 por ciento, no parece un compromiso muy ambicioso...

TABLA 1

POSICIÓN Y COMPROMISOS DE CADA MIEMBRO DEL G8 EN GLENEAGLES

Japón	Anuncia un incremento de su AOD de 10.000 millones de USD durante los próximos 5 años, revertiendo la tendencia decreciente del lustro anterior. Compromete una reubicación de la ayuda para dirigirla hacia África y el sector salud.
EE UU	Reconfirma la iniciativa sobre HIV/SIDA y la "Millennium Challenge Account". Anuncia una nueva iniciativa sobre la malaria. Los nuevos recursos significarán aproximadamente 600 millones de dólares al año.
Alemania	Reconfirma su compromiso con el objetivo fijado por la UE en mayo de 2005: 0.51 por ciento en 2010 y 0.7 por ciento en 2015, pero sólo con el apoyo de nuevos mecanismos de financiación como el impuesto sobre los billetes de avión.
Italia	Reconfirma su compromiso con el objetivo fijado por la UE en mayo de 2005: 0.51 por ciento en 2010 y 0.7 por ciento en 2015.
Francia	Reconfirma el compromiso hecho en 2002 de alcanzar el 0.7 por ciento en 2012 y anuncia que el 0.5 por ciento se alcanzará en 2007.
Reino Unido	Reconfirma el compromiso hecho en julio de 2004 de alcanzar el 0.7 por ciento en 2013.
Canadá	Reconfirma el compromiso hecho en 2002 de duplicar su ayuda en 2010 partiendo de los niveles de 2001. Esto significa que la ayuda canadiense alcanzará el 0.33 por ciento en 2010.

FUENTE: GLENEAGLES: WHAT REALLY HAPPENED AT THE G8 SUMMIT? OXFAM BRIEFING NOTE, JULIO 2005.

Un año después, los datos de la OCDE para 2005 muestran un incremento de la ayuda del G8 que supera los 21.000 millones de dólares —o lo que es lo mismo, un 37 por ciento sobre los niveles de 2004—. Sin

embargo, hay dos aspectos importantes que no podemos olvidar: el primero, el hecho de que el G7 (Rusia no es considerado un país donante) sigue siendo el colectivo más rico y menos generoso del conjunto de los donantes, alcanzando conjuntamente apenas un 0,29 por ciento de su PNB agregado, frente al 0,50 por ciento de media del resto de países; en segundo lugar, una mirada más detallada a las cifras permite observar que la inmensa mayoría de ese incremento —hasta un 80 por ciento— obedece a una cancelación masiva de las deudas de tan sólo dos países —Irak y Nigeria—, y por tanto no representa recursos frescos para la lucha contra la pobreza. Estos dos acuerdos suman 17 de los 21.000 millones de incremento total de la ayuda del G8 y sin ellos la tendencia de muchos de sus miembros es realmente preocupante.

La cancelación de la deuda de países como Nigeria es importante y necesaria. En el caso de Irak, la cancelación de unas deudas contraídas por el régimen de Saddam Hussein libera recursos para que el nuevo gobierno los destine a la reconstrucción del país. Pero si los países ricos utilizan sus presupuestos de ayuda para este tipo de cancelaciones —cuyo significado y relevancia política no podemos ignorar—, esto implica que no hay recursos nuevos disponibles para que los países más pobres refuercen su lucha contra la pobreza. En la Cumbre de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo —2002— los países ricos se comprometieron a cesar en su práctica de contabilizar la cancelación de la deuda como ayuda, pero la tentación de “vender” sus esfuerzos por partida doble sigue siendo demasiado grande...

2.2. DEUDA: UN SALVAVIDAS SIN RESCATAR AL NÁUFRAGO

En el mes de julio, los presidentes del G8 ratificaron el acuerdo de cancelación de deuda alcanzado un mes antes por sus ministros de Economía, que implicaba la cancelación del 100 por ciento de las deudas contraídas por algunos países pobres con el Banco Mundial, el FMI y el Banco Africano de Desarrollo. Este acuerdo supone en primer lugar un paso simbólico muy importante, dado que por primera vez se reconoce que muchos países van a necesitar una cancelación total de sus deudas para ganar la batalla contra la pobreza. Ya no se habla de “sostenibilidad”, como se ha venido haciendo a lo largo de los últimos años en el marco de la iniciativa HIPC². En segundo lugar, supone una ganancia real para un total de 19 países, fundamentalmente africanos. Un año

después, países como Ghana están utilizando los recursos para financiar infraestructuras básicas —incluyendo carreteras rurales— e incrementar el gasto en educación y salud.

Sin embargo, las limitaciones del acuerdo siguen siendo evidentes. De una parte, porque apenas afecta a una veintena de países, frente a los más de 60 que necesitarían una cancelación total de este tipo para poder alcanzar los ODM en el año 2015. De otra, porque este acuerdo deja fuera a acreedores muy relevantes para algunos países, como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Asiático. En tercer lugar, la práctica ha demostrado que ni siquiera con un acuerdo del máximo nivel como éste se allana la prueba de obstáculos posterior para su puesta en práctica. Algunos países ricos, y las propias Instituciones implicadas —fundamentalmente el Banco Mundial y el FMI—, han tratado de rebajar el acuerdo. Por último —pero no menos importante—, el pacto no cuestiona los aspectos estructurales que generan y perpetúan la crisis de la deuda: los países siguen obligados a cumplir las dañinas condiciones macroeconómicas que imponen las instituciones multilaterales, incluyendo privatizaciones forzosas y liberalización comercial generalizada. Además, el propio esquema de las relaciones acreedor-deudor sigue intacto, con unos acreedores que se constituyen en juez y parte de un proceso en el que los deudores —no sólo gobiernos, sino fundamentalmente las poblaciones del Sur— siguen teniendo muy poco que decir.

3. SEPTIEMBRE: EL HURACÁN 'KATRINA' LLEGA A NUEVA YORK

Cinco años después de firmar la Cumbre del Milenio, los grandes líderes mundiales se reúnen en Nueva York para evaluar los avances obtenidos cuando se cumple un tercio del periodo establecido para alcanzar los ODM. Si en julio fue el terrorismo, ahora fue la naturaleza —impulsada sin duda por la actuación irresponsable de los seres humanos— la que se empeñó en restarle atención mediática a la lucha contra la pobreza. El huracán *Katrina* dejó al descubierto las debilidades del gigante americano, que no por ello se amedrentó. En el mes de agosto, después de un largo proceso de negociaciones en el que apenas había participado, el nuevo embajador ante las Naciones Unidas presenta nada menos que 750 enmiendas al borrador de resolución... por cuestionar, se cuestiona hasta la propia definición de los ODM y, por supuesto, de la mayor parte

de los compromisos reivindicados por Kofi Annan a principios de año tampoco queda ni rastro.

No se trata sin duda de una estrategia inocente. A punto de empezar la cumbre, mantener los compromisos previamente adquiridos parecía una utopía, por no hablar de dar un mínimo paso más allá. Abierta la caja de Pandora, otros países que no encontraban mucho que ganar en el rumbo que habían tomado las negociaciones empiezan igualmente a insertar palos en las ruedas de la locomotora. Con los grandes líderes a punto de coger sus aviones rumbo a Nueva York, se negocian nada menos que tres borradores consecutivos de Declaración Final en un solo día. Finalmente, la diplomacia logró salvar los muebles, pero no asentar los cimientos de un edificio que sigue en serio peligro de derrumbamiento. La cumbre tenía como finalidad “hacer una revisión comprensiva del progreso obtenido en el logro de todos los compromisos incluidos en la Declaración del Milenio”³. Tristemente, el documento final que fue aprobado en Nueva York evitó cuidadosa y expresamente cumplir esta tarea, y ni siquiera recoge una constatación asumida ya por todos los expertos: de seguir las tendencias actuales, harán falta más de 100 años —en lugar de los nueve que ahora restan para el 2015— para lograr los ODM. Llama poderosamente la atención el hecho de que también se lograra escatimar cualquier referencia al hecho de que ya hay un Objetivo del Milenio incumplido, en el que se hablaba de eliminar, “preferentemente para el 2005”, las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria. El compromiso alcanzado en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo se quedó incluso por detrás del lenguaje aprobado en Monterrey cinco años antes, y las referencias a la liberalización comercial como panacea de todos los males fueron un desafortunado anticipo de la reunión ministerial de la OMC en Hong Kong, que cerraría el ciclo de grandes reuniones y conferencias a final de año.

Afortunadamente, hubo algo que se salvó de la quema. Tras interminables negociaciones se logró rescatar en la Declaración Final un reconocimiento explícito a la “Responsabilidad de Proteger” a las poblaciones civiles sometidas a situaciones de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad. El acuerdo implica que los gobiernos no podrán seguir usando los principios de soberanía y no intervención como excusas para evitar la protección de los civiles amenazados por matanzas colectivas. Si se aplica correctamente, este acuerdo podría evitar en el futuro casos como el de Ruanda, cuando el Consejo

de Seguridad se estancó tratando de llegar a un acuerdo para definir lo que estaba pasando, mientras morían asesinadas más de 800.000 personas en apenas 100 días. Aunque este hecho puede parecer un mero gesto, lo cierto es que supervivientes de tragedias como las vividas en Ruanda y Kosovo lo valoraban como un importante paso no sólo para evitar dramas futuros sino también para reconocer algo que todos sabíamos pero nadie había admitido formalmente: que la comunidad internacional les había fallado y ahora, en cierta manera, les pedía perdón.

CUADRO 2

AVANCES Y RETROCESOS EN NUEVA YORK

TEMA	DEMANDAS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES	RESULTADO EN NUEVA YORK
ODM	Reconocimiento de que existe un serio riesgo de incumplir los ODM —que son objetivos mínimos en la lucha contra la pobreza— y planteamiento de medidas urgentes para revertir la tendencia.	La resolución es incapaz de recoger una evaluación efectiva de los avances hacia los ODM. No se lanza un mensaje de urgencia ni se reconocen los objetivos incumplidos. No se analizan las tendencias de incumplimiento de seguir el ritmo actual.
AOD	Los donantes deben comprometerse a destinar el 0,7 por ciento de manera inmediata.	El compromiso con el 0,7 por ciento es más débil que en el Consenso de Monterrey (2002). Aunque se reconoce que “un aumento sustancial es requerido para alcanzar los ODM”, apenas se pasa de “dar la bienvenida” a los compromisos asumidos y pedir a los gobiernos su cumplimiento —independientemente de que sean o no suficientes—. Se enumeran —sin más— las propuestas de “algunos países” sobre nuevos mecanismos de financiación.
Educación	Reconocimiento del objetivo incumplido, respaldo financiero a la Iniciativa “Fast Track” de Educación para Todos.	Apoyo a la Iniciativa “Fast Track”, pero sin mencionar el primer Objetivo incumplido. Se respalda la eliminación de tasas escolares para la educación primaria, pero sólo “donde sea apropiado”.
Deuda	Cancelación total de la deuda de todos los países que lo necesiten para alcanzar los ODM.	Confirma el acuerdo del G8 de cancelar el 100 por ciento de la deuda multilateral de un grupo de países, pero no ratifica el lenguaje de Monterrey acerca de vincular el concepto de sostenibilidad de la deuda a los recursos necesarios para alcanzar los ODM.
Comercio internacional	Cese inmediato del dumping, protección de los servicios públicos de liberalizaciones forzadas y reglas que aseguren el derecho de los países en desarrollo a implementar su agenda de lucha contra la pobreza.	El lenguaje es un retroceso con respecto a los acuerdos de Doha de 2001. Se consagra la liberalización comercial como panacea y no se menciona la eliminación de subsidios o el reconocimiento de la capacidad de los países pobres para decidir su estrategia comercial.

TEMA	DEMANDAS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES	RESULTADO EN NUEVA YORK
Comercio de armas	Compromiso explícito con un Tratado Internacional que regule el comercio de armas, basado en los derechos humanos y los estándares humanitarios internacionales.	Compromiso para una acción concertada para acabar con el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras —se trata por tanto de implementar los planes actuales, no de apostar por el nuevo tratado—. Comparado con versiones anteriores de declaración, en la que se instaba a los gobiernos a acordar y adoptar un nuevo instrumento internacional el lenguaje es mucho más débil.
Responsabilidad de proteger	Reconocimiento de la responsabilidad de los gobiernos a los civiles atrapados en conflicto armado, así como una responsabilidad compartida de la comunidad internacional de pasar a la acción colectiva cuando las autoridades nacionales sean incapaces —o no tengan la voluntad— de hacerlo.	El principal avance de la Cumbre es una aceptación clara por parte de todos los miembros de NN UU de la responsabilidad colectiva de proteger a las poblaciones del genocidio, crímenes de Guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad. Se admite también que hay diferentes tipos de medidas que deberían tomarse a través de las Naciones Unidas. El texto también se compromete a prevenir el genocidio y proporcionar asistencia para la prevención.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DOCUMENTOS DE LA LLAMADA MUNDIAL DE ACCIÓN CONTRA LA POBREZA Y OXFAM INTERNACIONAL.

4. FIN DE AÑO EN HONG KONG: OPORTUNIDAD PERDIDA

Cuatro años después del lanzamiento de la Ronda Doha, las negociaciones sobre el comercio mundial estaban en la cuerda floja, y con ellas la credibilidad de una “ronda del desarrollo” que le estaba dando la espalda a cientos de millones de personas en los países más pobres. Para poder hacer un mínimo honor a su nombre, la OMC tenía que lograr avances en tres direcciones:

- Reformar las políticas agrarias del Norte para acabar con el *dumping*.
- Proporcionar a los países en desarrollo suficiente “espacio político” para proteger a sus campesinos vulnerables y promover nuevas industrias de manufacturas y servicios.
- Aumentar el acceso de los campesinos y de las industrias de los países en desarrollo a los mercados de los países ricos.

Aunque era obvio que esto no se iba a conseguir en una sola reunión, la conferencia ministerial tenía que lograr avances significativos en esta dirección, pero lamentablemente no fue así, y Hong Kong se convirtió en

una nueva oportunidad perdida para lograr un comercio internacional más justo. La culpa de la parálisis recayó principalmente en las políticas agrarias de los países ricos, que presentaron unos meses antes de la Conferencia unas propuestas sobre agricultura que tenían más de apariencia que de contenido real, ofreciendo poco o ningún recorte efectivo en subsidios y aranceles, e insistiendo en numerosas vías de escape para permitir que los gobiernos sigan subvencionando fuertemente su agricultura y vendiendo los excedentes en los mercados mundiales por debajo del coste de producción. A pesar de ello, la UE demandaba una compensación en forma de una mejora sustancial del acceso de las industrias europeas a los mercados de los países en desarrollo. En las otras dos áreas principales de negociación —aranceles industriales y servicios— los avances anteriores a la Cumbre fueron mínimos, o incluso negativos.

Llegados a Hong Kong, la conferencia se desarrolló con la misma dinámica caótica que en ocasiones anteriores, incluyendo los habituales cúmulos de rumores de cambios de posición, marcha atrás, acuerdos, abandonos y divisiones entre grupos, algunos de ellos difundidos indudablemente a propósito. A pesar de algunos avances en transparencia y organización, la tensión, la falta de sueño y el desequilibrio en la capacidad negociadora —Estados Unidos contaba con un equipo de 356 delegados, frente a los 3 de países como Burundi— tuvieron como siempre un importante impacto en las negociaciones, haciendo extremadamente difícil desentrañar qué enmiendas eran significativas y cuáles eran mera fachada.

Un aspecto interesante a pesar de las dificultades —o tal vez precisamente por ellas— ha sido la consolidación de las agrupaciones de países en desarrollo generadas en la Conferencia Ministerial de Doha en 2001. Coaliciones amplias como el G20 —liderado por Brasil en India—, el G33 —liderado por Indonesia y Filipinas—, el grupo africano o el de PMA han logrado una importante influencia en las negociaciones. Brasil e India en particular se han convertido en líderes de coaliciones amplias de países en desarrollo y en consecuencia se han asegurado un puesto en el círculo central de la negociación, junto con la UE y EE UU. Éstos, por su parte, se esforzaron por romper estas alianzas, en particular por separar a unos 15 “países en desarrollo avanzados” —como Brasil, India, Indonesia o Argentina— del resto, para conseguir de ellos concesiones importantes. Estos intentos incluyeron zanahorias —ayuda para el

comercio, ampliar las exenciones a los PMA a las economías pequeñas— y amenazas veladas o explícitas de represalias políticas.

La declaración final incluye algunos pequeños avances en agricultura, como fijar el año 2013 como fecha límite para poner fin a los subsidios a la exportación y proporcionar a los países en desarrollo una flexibilidad adicional para proteger a sus pequeños productores. Ha habido también algunos avances para evitar el uso abusivo de la ayuda alimentaria como una forma de *dumping* encubierto, pero en productos clave como el algodón los pasos acordados se quedan cortos incluso con respecto a los requeridos por el panel sobre el algodón que se pronunció en contra de EE UU⁴.

Los países en desarrollo rechazaron con éxito algunos de los intentos de forzarles a abrir sus mercados a los sectores industrial y de servicios del Norte. Sin embargo, incluso el texto suavizado sobre acceso a mercados no agrarios y servicios va en contra del desarrollo. Por su parte, la oferta a los países más pobres de acceso a mercados, libre de aranceles y cuotas, contiene suficientes vías de escape como para robarle casi todo su valor. Se llegó a un acuerdo sobre “Ayuda para el Comercio” que consiste en gran medida en dinero reciclado, y no hubo ningún avance sobre otros temas relacionados con el desarrollo. En cualquier caso, la mayor parte de las decisiones difíciles se aplazaron para unas negociaciones que todavía siguen su curso en Ginebra.

5. EPÍLOGO

Como suele ocurrir, después de un intenso año de cumbres y negociaciones se produce un inevitable bajón en la atención mediática y política, que no debe llevar sin embargo a transmitir la sensación de que ya todo está acabado. De hecho, todo parece apuntar a que el próximo año 2007 ofrecerá nuevas oportunidades para la acción en el marco de la presidencia alemana del G8, y las organizaciones sociales no dejarán pasar la oportunidad de recordar que nos acercamos a la mitad del plazo comprometido sin que los objetivos estén más cercanos a cumplirse.

Corresponde hacer por tanto un balance equilibrado. Asumir que se han obtenido avances, y que dichos avances se traducen en oportunidades vitales para cientos de miles de personas. Cada una de estas vidas por sí sola merece el esfuerzo y representa la prueba de que los esfuerzos de

movilización, presión y denuncia sirven para ir dando pasos. Pero desde luego no podemos olvidar que aún queda mucho camino por recorrer, que el tiempo corre en nuestra contra y que todos seguimos siendo cómplices de este “terrorismo silencioso” que es la pobreza evitable.

NOTAS

1. Ver el capítulo 3 sobre la movilización social en este periodo.
2. *Heavily Indebted Poor Countries*, iniciativa para el alivio de la deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados.
3. Resolución 58/291 del 6 de mayo de 2004.
4. Una queja presentada por Brasil ante la OMC generó un fallo en contra del uso de los subsidios por parte de Estados Unidos, lo que ha obligado a este país a dar pasos para reformar su sistema.

1. EL LANZAMIENTO DE LA GCAP

“La mayor movilización de la historia contra la pobreza.” Éste era el objetivo marcado por las organizaciones que se reunieron en Johannesburgo en septiembre de 2004 para poner en marcha el Llamamiento Mundial de Acción contra la Pobreza, más conocido por sus siglas en inglés, la GCAP (Global Call to Action Against Poverty). La iniciativa partió de un grupo de veinte organizaciones y plataformas regionales de los cinco continentes que acordaron poner en marcha una serie de acciones conjuntas que reforzaran los objetivos políticos de incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo, la cancelación de la deuda externa y la justicia comercial.

La campaña se planteaba como complementaria con la “Campaña del Milenio” lanzada por Naciones Unidas y tenía como referente de trabajo la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las discusiones que tuvieron lugar en el desarrollo de la campaña permitieron delimitar los principios y metodologías de trabajo de la misma, de manera que se pudiera mantener una unidad global de acción al tiempo que se avanzaba en la particularización de la misma en torno a las diferentes realidades nacionales y locales.

Con el fin de favorecer el desarrollo de las acciones conjuntas se planteó la necesidad de acordar fechas de movilización mundial que, de manera orientativa, sirvieran para concentrar el impacto de las mismas. Así, se decidió que se actuaría preferentemente en tres fechas de movilización: el primero de julio de 2005, con motivo de la reunión del G8 en el Reino Unido, el 10 de septiembre, con motivo de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Cumbre del Milenio+5, y el 10 de diciembre, en relación a la Cumbre Ministerial de la Organización Mundial del Comercio.

Cada uno de estos días de movilización estarían vinculados a una temática de la campaña: deuda a la reunión del G8, Ayuda Oficial al Desarrollo a la Cumbre del Milenio y justicia comercial a la Cumbre Ministerial de la OMC. El logotipo de la campaña iba a ser una prenda sencilla y reconocible: una banda blanca —pulsera, brazalete, etc.— que podría ser reconocida como imagen de adhesión a la misma.

El llamamiento no tardó en extenderse y pronto se adhirieron al mismo más de 1.000 organizaciones de carácter local, internacional o plataformas de coordinación. Provenientes de España son la Coordinadora de ONGD para el desarrollo, IPADE, Alboán, Manos Unidas, la Coordinadora Extremeña y la Plataforma 2015 y más, las organizaciones firmantes de la campaña. Se organizaron 94 plataformas nacionales para hacer frente a la campaña local, en los cinco continentes, buscando una acción lo más mundial posible.

Tras unos meses de preparación, la campaña mundial tiene su lanzamiento en el Foro Social Mundial de Porto Alegre en enero de 2005, con la presencia de doce mil personas y con la participación del presidente de Brasil, Lula. No sería la única personalidad en adherirse. Ocho días después lo haría Nelson Mandela y la campaña británica "Make Poverty History" ("Haz que la pobreza pase a la historia") contribuyó con la adhesión de numerosas personalidades del cine, la música y la cultura, incluyendo a Bono, Kate Moss, Angelina Jolie y Brad Pitt, que contribuyeron al prestar su imagen a dotar a la campaña de un amplio impacto social.

También la GCAP tuvo su lugar en el Foro Económico Mundial de Davos. Allí, mientras Sharon Stone recaudaba dinero para conseguir mosquiteros que acabaran con la malaria en África, la GCAP se presentaba ante los poderosos acompañada por Mary Robinson, ex primera ministra de Irlanda, y ex Alta Comisionada de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, Sharan Burrown, de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), y Gordon Brown, número 2

del laborismo británico. La presentación permitió la adhesión de otro buen puñado de personalidades públicas, políticos, gente de la cultura y empresarios.

A lo largo de los siguientes meses, se fueron produciendo los lanzamientos y presentaciones de las diferentes campañas a nivel nacional y local. En el caso de España, la campaña "Pobreza Cero" se lanzó el 23 de febrero de 2005.

2. CONTENIDOS, OBJETIVOS Y PROPUESTAS DE LA GCAP

La GCAP obtuvo su éxito inmediato en función no sólo de la densa red de organizaciones que la apoyaban, sino sobre todo a través de una adecuada concepción de la campaña, que, desde objetivos ampliamente reconocidos por todos los agentes, permitía un desarrollo muy particularizado y obtenía al mismo tiempo, para las campañas locales pequeñas o débiles, un fuerte respaldo internacional.

Así, se delimitaron los objetivos de la GCAP en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio como marco de referencia amplio pero al mismo tiempo intermedio: se reconocía su papel como paso intermedio pero en cualquier caso insuficiente, y se apostaba por una adaptación de los mismos a cada realidad nacional.

Así, al tiempo que en los países industrializados, la campaña se centraría en los mecanismos del objetivo octavo —ayuda, deuda y comercio—, en los países del sur la campaña se centró en la exigencia a los poderes públicos de poner en marcha políticas públicas que permitieran alcanzar dichos objetivos en el marco nacional. Esta doble perspectiva permitió implicar a los sectores más alejados de los debates tradicionales en torno a la cooperación internacional al desarrollo, al dotar a las campañas nacionales de un fuerte componente de debate interno.

Otro de los elementos que marcó el éxito de la campaña fue la relevancia que iba a tener el año 2005. Durante el mismo, se iba a celebrar la primera revisión del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a través de la celebración de la Cumbre del Milenio+5, en las fechas de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Era por lo tanto un momento de importancia extraordinaria para valorar los avances y retrocesos, los estancamientos y los retos en relación al ritmo de progresión sobre el cumplimiento de los objetivos. Las propias Naciones

Unidas lo habían establecido así al lanzar el “Proyecto del Milenio”, ambicioso programa de refuerzo de las políticas públicas encaminadas a la consecución de los ODM, así como la propia “Campaña del Milenio”, instrumento de sensibilización, promoción y difusión en relación a los ODM vinculada al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

2.1. OBJETIVOS DE LA CAMPAÑA

Los objetivos de la campaña, vinculados a la ayuda, la deuda y el comercio, fueron ampliamente consensuados en la reunión de Johannesburgo y han permanecido invariables desde entonces. Estos objetivos se articulaban de la siguiente manera²:

Nuestro grupo entraña gran diversidad, pero sabemos que tendremos un impacto mucho mayor trabajando juntos. No pretendemos conseguir unanimidad sobre una plataforma política global detallada, pero lo que sí queremos es presionar a los gobiernos para erradicar la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Queremos:

- Comercio con justicia.
- Cancelación de la deuda.
- Un incremento significativo en la cantidad y la calidad de la ayuda.
- Esfuerzos nacionales para erradicar la pobreza desarrollados e implementados de forma democrática, transparente y con rendición de cuentas ante los ciudadanos.
- Mientras que los objetivos concretos vendrán determinados por las prioridades y el entorno nacional, los textos que siguen reflejan las discusiones que sobre políticas se mantuvieron en la reunión de Johannesburgo.
- Reconocemos que el alcanzar los ODM constituye un primer paso en la consecución del objetivo de erradicar la pobreza.

COMERCIO

En lugar de servir de vehículo para el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la equidad de género, el comercio se ha convertido en instrumento de liberalización indiscriminada de las economías de los países en vías de desarrollo y herramienta para la imposición de condiciones perjudiciales.

Queremos normas y políticas de comercio que garanticen el derecho de los países en vías de desarrollo a perseguir sus propias prioridades de desarrollo, poniendo en primer plano los intereses de sus propios ciudadanos.

En el 2005, haremos un llamamiento a la OMC, a los organismos financieros internacionales y a los gobiernos nacionales para que:

- Legislen para proteger de la liberalización y la privatización forzosas a los servicios públicos, para garantizar el derecho a la alimentación y a los precios asequibles para medicamentos básicos, y para poner mayor énfasis en la rendición de cuentas por parte de las corporaciones.
- Aumenten la rendición de cuentas y la transparencia de los gobiernos y las organizaciones internacionales ante sus electores de base mediante la formulación de normas internacionales y políticas nacionales de comercio, en un marco de respeto por los derechos de los trabajadores y, de forma generalizada, los derechos humanos.
- Poner fin, con efecto inmediato, al *dumping* y a las subvenciones de los países ricos que mantienen a las personas en la pobreza.

AYUDA Y DEUDA

Gobiernos y organismos internacionales deben aumentar urgentemente su dotación a los recursos necesarios para la erradicación de la pobreza y la consecución de los ODM, al:

- No condicionar las ayudas y la cancelación de la deuda a contratos con países donantes, ni ligarlas a condiciones económicas que perjudiquen a las personas que viven en la pobreza.
- Cancelar en su totalidad la deuda no reembolsable de los países pobres, mediante procesos justos y transparentes.
- Alcanzar el objetivo del 0,7 por ciento para la ayuda, y asegurar que ésta se dirija hacia la consecución de los objetivos de desarrollo.
- Garantizar que la ayuda apoye, y no menoscabe, las prioridades de desarrollo identificadas por las comunidades y por el país.
- Explorar impuestos y mecanismos innovadores para financiar el desarrollo.

ACCIÓN A NIVEL NACIONAL

Pedimos a los gobiernos que:

- Adecuen las promesas recogidas en la Declaración del Milenio y adapten los Objetivos de Desarrollo del Milenio al contexto nacional.

- Reflejen los derechos de todos los ciudadanos (mujeres y hombres) en los marcos y procesos legales, políticos y presupuestarios, reconociendo las inequidades históricas de género.
- Hagan partícipes de forma activa en la formulación de prioridades, políticas y planes de desarrollo nacionales a la sociedad civil y a las personas pobres, y en especial a los grupos socialmente marginados.
- Garanticen la asignación de los recursos domésticos y externos necesarios para la consecución de unos servicios públicos de calidad accesibles para todos.
- Rindan cuentas de y sean transparentes en la utilización de los recursos públicos, y combatan enérgicamente la corrupción.
- Ejercen el derecho a fijar políticas y prácticas nacionales que beneficien a la mayoría de los ciudadanos, rechazando las condiciones posiblemente perjudiciales y movidas por intereses ajenos impuestas por organismos y acuerdos internacionales.

No se trataba, por lo tanto, de una plataforma política completa—aspectos relacionados con los derechos humanos, la democracia, la paz, etc., quedaron excluidos de la misma— y se basaba en compromisos consensuados como mínimos en relación a los diferentes temas. No se pedían una nueva arquitectura económica internacional o las reformas institucionales necesarias pero al mismo tiempo sujetas a debate incluso en el seno de los diferentes movimientos participantes. El llamamiento se centraba específicamente en las políticas y dejaba de lado las estructuras o las instituciones internacionales, cuyo análisis no era en muchos casos compartido.

De esta manera, se permitía, desde los objetivos genéricos, la suficiente flexibilidad para dar cabida a la amplia coalición de organizaciones y plataformas firmantes del llamamiento, a la vez que mantenía una relevancia suficiente como para cambiar la orientación de las políticas públicas.

2.2. ESTRUCTURACIÓN DE LA CAMPAÑA

La campaña estaría estructurada en torno a tres ejes: el grupo facilitador internacional, el foro global y las campañas nacionales.

El grupo facilitador internacional estaría formado por un grupo abierto de organizaciones que se comprometían a desarrollar la coordinación básica para el desarrollo de la campaña. Estaría formado por representantes de cada continente y trece organizaciones de carácter internacional.

Al tiempo, el foro global permitiría el intercambio de las actividades desarrolladas en torno a los días de movilización, las campañas nacionales y las políticas generales de la campaña.

El peso, sin duda, de la campaña, estaría situado en el marco de las campañas locales y nacionales. Existe constancia de 94 campañas nacionales que apoyan la campaña, y varias campañas de carácter continental, como la propia GCAP Europa. Las características de las campañas locales se especificaron de la siguiente manera³:

- La definición de las estrategias nacionales debe realizarse a nivel de base para promover la titularidad nacional.
- La campaña nacional debe ser en todo momento abierta, inclusiva y participativa.
- Las campañas nacionales deben basarse en las necesidades prácticas, las preocupaciones y los esfuerzos de las personas locales y los grupos a nivel de base.
- La campaña debe estar dirigida por organizaciones comunitarias y debe centrarse en procesos nacionales sostenibles y a largo plazo.
- La campaña debe fomentar la igualdad de condiciones y de participación de todas las organizaciones.
- Las ONG internacionales únicamente deben jugar un papel facilitador (*no* de liderazgo) en los países en vías de desarrollo.
- Aun cuando se hace referencia a “campañas nacionales” se entiende que las acciones a nivel nacional serán coordinadas por otros órganos, tales como plataformas, coaliciones o redes.

La adhesión a las campañas nacionales no ha sido obligatoria: esto significa que en diferentes países se podrían desarrollar diferentes acciones de movilización y no habría un referente “unificado” en cada país. Esta pluralidad no ha impedido la generación de dinámicas de coordinación en el marco de cada Estado.

2.3. LAS MOVILIZACIONES

La GCAP planteó una metodología de movilización muy vinculada al trabajo en red y a la utilización, por parte de todas las alianzas nacionales, de los éxitos obtenidos en otros lugares del mundo. El uso de la banda

blanca como instrumento de adhesión a la campaña ha permitido una extensión de la misma de carácter intercultural, y los diferentes materiales —especialmente vídeos pero también exposiciones, carteles, etc.— se utilizaron en numerosos idiomas permitiendo una amplia extensión del mensaje.

La forma de adherirse a la campaña era muy sencilla: vestir la banda blanca. Un acto individual y para el cual no hacía falta una gran experiencia de movilización o de participación ciudadana. A la vez, era un instrumento muy barato de conseguir en cantidades masivas y tenía una durabilidad amplia.

En cuanto a las movilizaciones masivas, aunque el calendario de movilizaciones inicial era bastante más amplio, se centró finalmente en los llamados tres días de la banda blanca: el 1 de julio, el 10 de septiembre y el 10 de diciembre.

3. LAS CAMPAÑAS EN EL ESTADO ESPAÑOL: 'POBREZA CERO' Y LA ALIANZA ESPAÑOLA CONTRA LA POBREZA

El 23 de febrero de 2005, se lanzaba la campaña de sensibilización “Pobreza Cero”, organizada por la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo. La campaña correspondía inicialmente a un convenio de sensibilización firmado entre la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y la Coordinadora para la sensibilización en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el lanzamiento, en el que participaron más de 300 personas se contó con la presencia de Federico Mayor Zaragoza, y supuso el pistoletazo de salida de la iniciativa para el conjunto de las organizaciones del estado. Los objetivos de la campaña “Pobreza Cero” fueron los siguientes⁴:

- Sensibilizar a la sociedad sobre la necesidad de emprender cambios concretos que modifiquen el panorama de desigualdad e injusticia.
- Difundir en la opinión pública el contenido y la oportunidad que suponen los ODM.
- Movilizar corrientes de opinión a favor de que el gobierno emprenda medidas políticas encaminadas a contribuir al cumplimiento de los ODM.

- Influir en las políticas de cooperación, y en la coherencia del resto de políticas, para que se orienten a objetivos de desarrollo sostenible en el marco de los ODM.

Al igual que la GCAP, la campaña "Pobreza Cero" se articulaba como una campaña paraguas sobre la cual se podrían referenciar las organizaciones miembro de la Coordinadora, cada una desde sus propias particularidades, en el desarrollo de sus diferentes acciones. La plataforma política de la campaña fue aprobada por la Asamblea General de la CONGDE en marzo de 2005 a través de resolución y se pusieron en marcha los mecanismos necesarios para la participación de las organizaciones a través de un grupo de campaña y un comité de coordinación, presidido por el presidente de la CONGDE.

Al igual que la GCAP, la campaña "Pobreza Cero" permitía una adhesión individual y colectiva, a través de la página web de la campaña a las diferentes acciones. Se articularon mecanismos para poder enviar cartas a los partidos políticos, se editaron materiales de sensibilización y bandas blancas y se propuso la recogida de firmas para apoyar los contenidos de la campaña.

De igual manera, se plantearon diferentes días de movilización, coincidentes con los días internacionales que permitirían la participación de la opinión pública española en el desarrollo de las acciones.

El referente de la capacidad de movilización del movimiento de solidaridad internacional en España está muy mediatizado por la memoria histórica de las movilizaciones del 0,7 por ciento de los años 1993 a 1996. Entonces, en mensaje claro, unívoco y fácilmente entendible de alcanzar el 0,7 por ciento del PIB para cooperación permitió una movilización masiva en el conjunto del estado, con la creación de la Plataforma 0,7 por ciento y más, las comisiones locales del 0,7 por ciento, las acampadas y las huelgas de hambre, con un considerable impacto político y social. Fruto de aquellas movilizaciones, se creó el Consejo de Cooperación, se inició la tramitación de la Ley de Cooperación y se amplió en mucho la cooperación descentralizada en las comunidades autónomas y municipios del conjunto del estado. Mucho de aquello se plasmó en lo que se conoció como el Pacto por la Solidaridad, firmado en 1996 por los principales partidos políticos, y que ha marcado la agenda de trabajo de la cooperación española a lo largo de un decenio.

Tras las movilizaciones del 0,7 por ciento, fueron las acciones en relación a la deuda externa, organizadas en torno a la RCADE (Red Ciudadana de Abolición de la Deuda Externa) las que a finales de los años noventa y principios de 2000 consiguieron movilizar a una parte importante de las organizaciones y movimientos para conseguir que un millón de personas votaran en la consulta ciudadana por la abolición de la deuda.

Tres años más tarde, y mientras la Coordinadora retomaba la agenda del 0,7 por ciento a través de su campaña “0,7 por ciento Reclámalo”, la ciudadanía se movilizó masivamente contra la invasión de Irak, en una de las mayores movilizaciones ciudadanas de la historia de la democracia.

La experiencia demostraba que si bien las ONGD han tenido y tienen un importante elemento de negociación y trabajo de incidencia política, las movilizaciones con un carácter solidario han sido exitosas en la medida en que han sido capaces de concitar la coalición con otros movimientos ciudadanos y sociales, incluyendo a los sindicatos, organizaciones juveniles, ecologistas, de mujeres, etcétera. Así, existía la convicción, basada en la experiencia, de que sólo desde una amplia coalición de actores se podría alcanzar una movilización masiva en torno a los objetivos de la campaña “Pobreza Cero”. Así, surgió la necesidad de articular la Alianza Española contra la Pobreza.

La Alianza Española recoge en su seno al conjunto de redes, plataformas y movimientos que, desde diferentes ámbitos, trabajan la solidaridad internacional y la lucha contra la pobreza: las ONGD, a través de la Coordinadora, el movimiento sindical, a través de UGT, CC OO, USO y Unión Sindical, las organizaciones juveniles, a través del Consejo de la Juventud de España, el movimiento ecologista (Ecologistas en Acción), etc., también recoge la experiencia de otras campañas tales como la campaña contra la deuda externa “Quién debe a Quién” o la campaña de las Naciones Unidas “Sin Excusas”.

3.1. LAS MOVILIZACIONES

Las movilizaciones en la campaña española comenzaron a partir de la presencia de “Pobreza Cero” en la Feria del Libro de Madrid y se extendieron a lo largo y ancho del territorio español durante la primavera. La originalidad y la simplicidad de la campaña calaron bien en la opinión pública y generaron artículos de opinión, crónicas y noticias

en una variedad de medios de comunicación que van desde las televisiones estatales hasta los diarios de información local.

Así, la participación de los medios de comunicación ha sido una de los mayores apoyos dados a la campaña a lo largo de este periodo, permitiendo un conocimiento paulatino y creciente de sus contenidos, objetivos y trabajos. Un caldo de cultivo que permitió avanzar en la preparación de lo que sería la movilización del 26 de junio de 2006, día en el que la Alianza Española contra la Pobreza se propuso organizar su participación en el marco del primer día de la banda blanca.

Ese día, y tras varias semanas de trabajo consensuado entre los diferentes miembros de la alianza, las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo y los movimientos de solidaridad internacional consiguieron convocar, con el inestimable apoyo de los medios de comunicación, a decenas de miles de personas en un recorrido que finalizaba en la Puerta del Sol, en el centro de Madrid, bajo el lema "Pobreza Cero sin Excusas". La cabecera de la manifestación contaba con la presencia de los líderes sindicales de los sindicatos mayoritarios, el presidente de la CONGDE, representación de algunas de las organizaciones que movilizaron las campañas contra la guerra en Irak (tal y como el Foro Social de Madrid), ATTAC o la campaña contra la Deuda Externa "Quién debe a Quién". La convocatoria valió la portada en los principales medios de comunicación estatal y autonómicos, donde se citaron cifras dispares pero todas ellas significativas⁵. La movilización había logrado el impacto mediático y social que se proponía. Hacía más de una década que el movimiento de solidaridad internacional no se hacía un hueco en la agenda pública a través de su propia capacidad de movilización.

Más allá de evaluaciones triunfalistas, lo cierto es que las movilizaciones del 26 de junio, que tuvieron su réplica en diferentes comunidades autónomas, fueron un importante elemento de estimación de las capacidades de las ONGD para la movilización. Aunque la convocatoria fue firmada por el conjunto de la Alianza Española contra la Pobreza, era notorio que la inmensa mayoría había acudido a la manifestación desde la experiencia de participación que representaban las ONGD. Hubo, por así decirlo, muy poca participación de sectores tradicionalmente más vinculados a las movilizaciones: sindicatos, movimientos sociales, etc. Sí hubo una presencia significativa de líderes políticos, pero en ningún caso de las bases de los partidos.

El impacto de las movilizaciones tuvo su eco en la celebración del día de la banda blanca a nivel mundial. En numerosas capitales del mundo —también en Madrid y Barcelona, entre otras comunidades autónomas— se procedió a la instalación de bandas blancas en edificios significativos, tales como la puerta de Alcalá, la puerta de Brandemburgo en Berlín o la catedral de San Pablo en Londres. Un total de 72 países organizaron acciones de movilización que incluían marchas, concentraciones y conciertos.

Mientras tanto, cientos de miles de personas marcharon en Geneagles, ante la cumbre del G8, aunque quizá el evento más potente de todos los desarrollados en torno al primer día de la banda blanca fue el concierto simultáneo en Londres, Johannesburgo, París, Roma y Berlín, en el que participaron cientos de estrellas del pop y del rock y convocó a cientos de miles de personas en los diferentes conciertos y fue seguido, según los índices de audiencia, por dos mil millones de personas a través de la televisión. Tristemente, la retransmisión del mismo por Televisión Española, que lo hizo en su práctica totalidad, fue tratada como un evento musical y no social, por lo que la potencia de su mensaje se diluyó entre el *glamour* de las estrellas participantes y los entresijos de la preparación de los conciertos, cuyos gastos alcanzaron más de 30 millones de euros.

“Pobreza Cero” se había ganado un espacio en la opinión pública y el reto era, desde ese momento, ser capaces de gestionar dicha presencia.

Apenas superado la resaca de las movilizaciones, la Alianza Española contra la Pobreza recibió la invitación de José Luis Rodríguez Zapatero para mantener una entrevista en el Palacio de la Moncloa. El 17 de julio, una representación de la Alianza se reunió con el presidente del Gobierno y le expuso el documento que, a la postre, sería la base de las movilizaciones de lo que quedaba de año: las 22 medidas contra la pobreza. 22 acciones consensuadas entre los diferentes miembros de la alianza, en los ámbitos de la Ayuda Oficial al Desarrollo, la Deuda y el Comercio Internacional, que recogían los compromisos considerados irrenunciables por parte de las organizaciones participantes en la campaña.

A finales de agosto, se iniciaba la preparación del segundo día de la Banda Blanca, vinculado al desarrollo de la Cumbre del Milenio+5 de Naciones Unidas. La presencia de las organizaciones sociales se había articulado en torno al día 10 de septiembre, y la Alianza Española contra la Pobreza había previsto una doble movilización: por un lado, promover

la entrega de mensajes antes de la salida de las delegaciones oficiales a la cumbre, y en segundo lugar, un festival lúdico a lo largo del día 10. En Barcelona, mientras tanto, la plataforma “Marxa Blanca” proponía la realización de una marcha ciudadana que culminaría con un montaje de La Fura Des Baus en el puerto de Barcelona.

La preparación de la Cumbre del Milenio requirió, dentro del seno de la Alianza Española, de un importante esfuerzo de generación de consensos entre los diferentes agentes implicados, máxime teniendo en cuenta la diversidad de opiniones y apuestas sobre los diferentes puntos de la agenda oficial. La filtración del proyecto de declaración final con las enmiendas del representante norteamericano sirvió para caldear el ambiente y provocar una indignada reacción por parte de lo más sensible de la sociedad civil internacional.

Finalmente, el día 7 de septiembre, y de acuerdo a las prioridades establecidas por la GCAP de la Unión Europea, la Alianza planteó una concentración en la que hizo sonar decenas de despertadores en la puerta del ministerio de Asuntos Exteriores, bajo el lema “Despiértate contra la Pobreza”. Tres días más tarde, la Alianza realizaba un día de actividades lúdicas, culturales e informativas en el centro de Madrid. A pesar del esfuerzo desarrollado, el impacto mediático y social fue sustancialmente menor, incluyendo la actividad en Barcelona, que contó con una participación moderadamente discreta.

Pocos días más tarde, y en la propia evaluación de estas actividades por parte de la Alianza, se plantea que las actividades a desarrollar a lo largo del otoño y en el proceso de preparación del tercer día de la Banda Blanca, deberían ser acumuladas en un mensaje único y tendente a mantener los mismos objetivos. Durante los dos meses de octubre y noviembre, las organizaciones de la Alianza Española contra la Pobreza plantearon el desarrollo del “Otoño contra la Pobreza”, en el que más de 100 acciones, talleres, mesas redondas, seminarios y concentraciones se desarrollarían por toda la geografía del estado dando a conocer los objetivos de desarrollo del milenio, así como los contenidos y metas de la campaña “Pobreza Cero”.

El Otoño contra la Pobreza se desarrolló abarcando el conjunto territorial del estado: desde País Valenciá hasta las Canarias, desde Andalucía hasta Asturias, las organizaciones y movimientos ciudadanos participantes difundieron los contenidos de la campaña y demandaron la puesta en marcha de medidas políticas concretas para la erradicación

de la pobreza. A través de sus actividades, la campaña recopiló hasta más de 100.000 firmas de apoyo que servirían de legitimación social a las demandas de la Alianza.

El tercer día de la Banda Blanca, previsto para el 10 de diciembre, fue sin duda el más difícil de acordar en el seno de la Alianza Española contra la Pobreza. En la misma, convivían organizaciones que, desde posiciones ideológicas diversas, planteaban un acercamiento radicalmente diferente al papel que juega y puede jugar la Organización Mundial del Comercio en el desarrollo. Mientras que un sector abogaba por la desaparición de la OMC, ante la cual constataban su fracaso en ofrecer una alternativa justa al comercio internacional, otro proponía un acercamiento pragmático capaz de reconocer el fracaso de las anteriores rondas de negociaciones y de promover una serie de acciones concretas capaces de reequilibrar el juego del comercio internacional a favor de los países empobrecidos. El consenso generado *in extremis*, a falta de una semana escasa para la realización de las movilizaciones, posibilitó mantener a diferentes grupos dentro del marco de la Alianza, pero fue insuficiente para movilizar a una acción de presión pública sustancialmente significativa.

Así, el 7 de diciembre, varias decenas de personas entregaron en el Ministerio de Comercio e Industria una cesta de navidad con productos de comercio justo, entre tambores y danzas africanas, en lo que se proponía como un “estruendo contra la pobreza”. A los pocos días, otro sector de la Alianza protagonizó otra serie de movilizaciones contra la OMC, de carácter también meramente testimonial, que no hacían entre todas justicia a la voluntad de trabajo compartido que se había expresado a lo largo del año.

Mientras tanto, y por primera vez en la historia, un representante de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo participaba en la delegación oficial a una ronda de la OMC, con el objetivo de incidir en directo en los procesos de negociación de las mismas.

3.2. PRESENCIA SOCIAL

Con independencia de su capacidad de movilización, que ha sido efectivamente muy positiva, “Pobreza Cero” consiguió en el conjunto del estado situar la lucha contra la pobreza en el marco de la opinión pública durante el año 2005. Así, más de 1.000 impactos, noticias, páginas de opinión y reportajes fueron dedicados directamente al

desarrollo de la campaña. Se publicaron un libro y varios folletos, incluyendo uno genérico sobre la campaña, y se promocionaron los objetivos de la misma a través de cientos de miles de bandas blancas, marca libros y adhesivos, hasta alcanzar a un total de medio millón de personas.

Nunca en la historia del movimiento de solidaridad internacional en España se había alcanzado un público objetivo tan amplio y nunca se había estado tan presente en la opinión pública. El capital social generado por la campaña en ese sentido ha tenido un valor sin precedentes.

No se habría conseguido este impacto sin el apoyo decidido de los medios de comunicación y de determinados profesionales de los mismos que desde el principio se sintieron implicados en el desarrollo de la campaña. Así, la aportación de Radio Nacional de España fue importantísima en el desarrollo de la campaña, pero también de la cadena SER o de otras radios.

La respuesta, lamentablemente, no fue la misma en lo que a los medios televisivos corresponde y pese a que se cubrieron todas las acciones de movilización y sensibilización, ninguna cadena aceptó, formalmente, participar en la campaña de sensibilización.

En este sentido, la celebración, en marzo de 2006, del concierto contra la pobreza en Madrid marcó un nuevo hito de sensibilización, con la participación de cinco grupos musicales de talla nacional y la presencia de numerosos medios de comunicación. El Palacio de los Deportes de la Comunidad de Madrid agotó sus 15.000 entradas para una noche absolutamente memorable donde música, sentido y justicia se unieron una vez más.

3.3. LA AGENDA DE INCIDENCIA POLÍTICA. EL PACTO DE ESTADO CONTRA LA POBREZA

La agenda de incidencia política de la campaña "Pobreza Cero" ha variado a lo largo del tiempo, avanzando más allá de la sensibilización sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio hacia una visión integral de lucha contra la pobreza en un sentido más amplio y movilizador.

Así, a lo largo de la campaña se fueron desarrollando los elementos recogidos en su principal documento de base, las 22 medidas de lucha contra la pobreza, que fueron presentadas al presidente del Gobierno en julio de 2005. En las mismas se reconocían los elementos básicos de la

campana internacional (más ayuda, menos deuda, mejor comercio), pero también otros relacionados con el cumplimiento de los estándares de la Organización Internacional del Trabajo, la Responsabilidad Social Corporativa, las auditorías a la Deuda Externa..., hasta aparecer como un programa de acción integrado de amplia coherencia y ejecución realista.

La adhesión de los partidos políticos a los contenidos de la campaña de una manera genérica debía verse reflejada en una acción concreta de intervención en el medio y largo plazo. La propuesta presentada por la Coordinadora fue la elaboración y firma, por parte de los grandes partidos con representación parlamentaria, de un Pacto de Estado contra la Pobreza que permitiera mantener en el tiempo políticas sostenidas de cooperación, deuda y comercio coherentes con los principios de erradicación de la pobreza.

La idea del pacto comenzó a trabajarse a lo largo del verano 2005 y fue presentada, finalmente, a los miembros de los diferentes partidos políticos en el otoño e invierno de 2005-2006, y en estos momentos se están negociando sus últimos contenidos.

Más allá de la política en el medio plazo, la aparición de la campaña ha sido también significativa en las acciones coordinadas de los diferentes agentes en relación al incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo en el Presupuesto General del Estado, así como a la tramitación de la Ley de Deuda Externa. Ahí, los diferentes posicionamientos han favorecido una pluralidad de intervenciones en el ámbito de la incidencia política, pero desde el reconocimiento de la centralidad de la Alianza Española contra la Pobreza como espacio de intercambio, encuentro y sensibilización.

Es pronto para conocer cuáles han sido los efectos concretos sobre las agendas políticas, pero lo cierto es que las movilizaciones han conseguido incrementar el perfil de los Objetivos de Desarrollo del Milenio tanto en el ámbito estatal como en el ámbito de la cooperación descentralizada, acompañando este esfuerzo con un incremento sustantivo de la Ayuda Oficial al Desarrollo que ha pasado del 0,30 por ciento del PIB en los presupuestos de 2005 al 0,35 por ciento del PIB en los presupuestos de 2006. Quizá sea cierto que este esfuerzo sostenido de incremento de la AOD se habría producido de igual manera, pero también lo es el hecho de que solamente desde la movilización ciudadana y social se gana la legitimidad para obtener estos cambios, importantes, en los enfoques de las políticas públicas. En este sentido, la campaña no podía tener mejor momento para ser desarrollada.

4. LECCIONES APRENDIDAS Y CONTINUIDAD DE LA GCAP

Tras un año de movilizaciones y de acción compartida, la GCAP se propuso realizar un proceso de evaluación para conocer cuáles eran las perspectivas de continuidad.

Tras un debate amplio llevado a cabo en Lisboa y en Beirut, durante los meses de febrero y marzo de 2006, la GCAP aprobó la continuidad de la campaña centrando sus acciones en el día 17 de octubre, como día internacional de lucha contra la pobreza, y en el 7 de julio de 2007, ecuador temporal entre la puesta en marcha de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el año 2015, fecha límite para su cumplimiento. Las alianzas nacionales siguen funcionando y preparando ambos días, desde la perspectiva de que la lucha por la erradicación de la pobreza es una carrera de fondo.

Mientras tanto en España, la Alianza Española contra la Pobreza realizó la misma evaluación llegando a conclusiones similares: concentrar todas las fuerzas en el día 17 de octubre para la puesta en marcha de una movilización ciudadana de ámbito estatal, favoreciendo así su instauración como día importante en la agenda de los movimientos sociales. La evaluación partió de las lecciones aprendidas para las ONGD y para los otros agentes participantes, de las cuales quisiéramos recuperar algunas ideas clave:

- En primer lugar, la necesidad imperiosa de las ONGD de romper el estrecho marco que representa el "sector", en sus objetivos de sensibilización y movilización. Si tenemos claro que la cooperación, por sí sola, no puede transformar el mundo, es necesario generar una amplia política de alianzas que permita alcanzar movilizaciones ciudadanas realmente significativas. El papel de otros agentes —movimiento juvenil, de mujeres, ecologista— es importante pero destacaríamos principalmente el papel del movimiento sindical.
- El éxito de la GCAP a nivel global y en España ha sido la capacidad de trabajar sobre la base de amplios consensos organizativos y políticos, que no agotaban las opciones propias, sino que las dotaban de un paraguas donde reconocerse a nivel global. De esta manera, todas y cada una de las acciones desarrolladas se han podido referenciar en el sencillo símbolo de

la banda blanca y en un objetivo movilizador muy consensuado: las políticas concretas necesarias para acabar con la pobreza.

- En tercer lugar, el apoyo de los medios de comunicación ha sido clave en el desarrollo de las actividades y movilizaciones. Su papel debería verse reforzado en el futuro y las ONG debemos aprender a trabajar más directamente con ellos.
- Por último, la necesidad de mantener un consenso básico en el sector, que ha permitido avanzar en las propuestas de incidencia y sensibilización más allá de las particularidades marcadas por la naturaleza plural de las ONG. La generosidad organizativa de muchas organizaciones, que se acogieron a “Pobreza Cero” antes de desarrollar sus propias acciones específicas ha sido uno de los vectores de éxito de la campaña.

Como reto a futuro, señalaríamos la importancia de fortalecer los vínculos hacia el interior de otros movimientos ciudadanos y el fortalecimiento de las capacidades de incidencia política. Solamente desde una presión continuada, sostenida y decidida, podremos cambiar la correlación de fuerzas en el mundo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La prueba de la GCAP y de “Pobreza Cero” es que está más cerca de lo que nos podíamos imaginar.

NOTAS

1. Juana Bengoa es representante de Solidaridad Internacional y vocal de género en la Junta de Gobierno de la CONGDE. José Moisés Martín es director de ACSUR-Las Segovias. Ambos formaron parte del comité de coordinación de “Pobreza Cero” durante el año 2005.
2. Notas de la reunión de Johannesburgo, noviembre 2004.
3. Ibid.
4. Informe de la campaña “Pobreza Cero” presentado a la asamblea de la CONGDE. Febrero 2006.
5. Las cifras dadas por la organización alcanzaban los 50.000 participantes, si bien los cálculos más realistas situaban la manifestación en torno a los 20.000.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo

1. LAS GRANDES LÍNEAS DE UN CICLO DE REFORMAS

La cooperación española atraviesa un ciclo de reformas y de cambios estructurales sin precedentes, si se ha de juzgar por los compromisos adquiridos por la Administración, las expectativas abiertas, y las iniciativas que, como se verá, se han ido introduciendo desde el cambio de Gobierno en 2004. Las grandes orientaciones en las que se basan esos cambios pueden resumirse así:

- *Solidaridad*, que se traduce en la importancia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), de la lucha contra la pobreza y de otras metas de desarrollo como objetivos de la ayuda, así como del conjunto de la acción exterior del Estado; el compromiso, que se ha venido cumpliendo, de aumentar significativamente el esfuerzo de ayuda que España realiza a favor de los países más pobres, hasta alcanzar el 0,5 por ciento de la Renta Nacional Bruta (RNB) al finalizar la legislatura; y una mayor atención hacia los Países Menos Adelantados (PMA), y en particular hacia África subsahariana.
- *Multilateralismo*, referido tanto a la adopción de metas acordadas multilateralmente, como a una mayor participación, política y financiera, en las organizaciones multilaterales.

- *Eficacia*, a través del establecimiento de un sistema integrado de planificación y programación, la asunción de los principios adoptados en la Declaración de París (2005) sobre eficacia de la ayuda, que comportan un nuevo tipo de relación con los países en desarrollo, y una gestión orientada a resultados.
- *Coherencia de políticas*, desde el programa electoral, se insistió en la necesidad de ir “de una política de ayuda, a una política de desarrollo”, ya que para luchar eficazmente contra la pobreza se requiere que exista coherencia entre los distintos componentes o instrumentos de la política de cooperación y, lo más importante, que exista coherencia entre la ayuda y otras políticas públicas que puedan afectar a los procesos de desarrollo y que, en algunos casos, llegan a contrarrestar los esfuerzos de la ayuda, como las políticas comercial, agrícola, las que afectan a la inversión extranjera, la gestión de la deuda externa, de derechos humanos, o de paz y seguridad.
- *Coordinación y consenso*, que se pretende alcanzar a través de procesos de participación y diálogo con los distintos actores de la cooperación española, gubernamentales y no gubernamentales, un papel renovado del Consejo de Cooperación al Desarrollo y de la Comisión Interterritorial de Cooperación, y mecanismos de participación en el proceso de planificación de la ayuda.

Esa agenda de reformas no afecta en exclusiva a España como país donante. La adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en particular, la “asociación mundial para el desarrollo” que reclama el Objetivo ocho, plantean importantes desafíos en materia de coherencia de políticas, en relación al comercio, la financiación del desarrollo, la solución de los problemas de endeudamiento externo, la transferencia de tecnología, la paz y la seguridad, y otros aspectos de las relaciones internacionales. También suponen una transformación de la arquitectura institucional y los procesos por los que opera la ayuda. En concreto, la aplicación de los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y orientación a resultados, adoptados en las declaraciones de Roma (2003), Marrakesh (2004) y París (2005)¹, se han convertido en fuerzas de cambio en el sistema de ayuda. En el marco de la Unión Europea (UE), la adopción del “Consenso europeo sobre desarrollo” opera en esa misma dirección². De ser aplicados plenamente, suponen una

transformación radical de la misma y, en especial, de las relaciones entre los países donantes y los receptores, estos últimos rebautizados ahora como “países socios”.

Frente a esa agenda de cambio, España presenta ciertas singularidades que exigen un esfuerzo de reflexión y elaboración doctrinal propio y diferenciado, más que la mera adopción de conceptos y soluciones “llave en mano”.

Pero, además, la cooperación española parte de una posición más desfavorable. A mediados de los años noventa se había iniciado un esperanzador proceso de modernización y reforma, pero a finales de la década ese impulso se había agotado. Con el segundo Gobierno del Partido Popular, la cooperación española atravesó una etapa de profunda involución y de claro distanciamiento de los consensos internacionales sobre desarrollo. Los problemas tradicionales de la cooperación española se mantuvieron o, en su caso, se agravaron, y se les añadieron otros nuevos, relacionados con los intereses comerciales y políticos impulsados por el anterior secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés, y la matriz de política exterior neoconservadora que desde 2002 trató de introducir el Gobierno de José María Aznar. En suma, los actuales responsables de la ayuda española heredaron una política de cooperación maltrecha, envilecida y deformada por intereses comerciales y estratégicos, privada de consenso, y sometida a una grave crisis de credibilidad. Para poner en perspectiva y valorar adecuadamente las reformas que se están aplicando, se ha de considerar ese punto de partida, muy desfavorable, además de ese entorno internacional más exigente.

2. ANTECEDENTES: REFORMAS FRUSTRADAS E INVOLUCIÓN EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA (1994-2004)

El actual ciclo de reformas tiene un precedente cercano en el periodo 1994-1999, en el que un conjunto de dinámicas internas y externas explican los importantes cambios que entonces experimentó la cooperación española. En el ámbito externo, cabe mencionar los compromisos derivados de las cumbres mundiales impulsadas por Naciones Unidas, y la adopción en el seno del CAD de un nuevo consenso sobre cooperación al desarrollo. Con todo ello se trató de superar las dudas y las críticas a su

eficacia y legitimidad —lo que se denominó “la fatiga de la ayuda”— a través de los llamados “Objetivos 2015”, precedente inmediato de los ODM, que situaban la lucha contra la pobreza en el centro de las políticas de cooperación³. En el plano interno, cabe recordar las movilizaciones sociales a favor del 0,7 por ciento del PIB para Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); las ponencias sobre esta cuestión adoptadas por el Congreso en 1992 y por el Senado en 1994; y el “Pacto de Solidaridad” de 1995, adoptado por los partidos políticos con vistas a las elecciones generales de 1996. En este periodo, el Consejo de Cooperación al Desarrollo, creado en 1995, alentó el debate y la participación de los distintos actores, y contribuyó a enriquecer su contenido técnico y doctrinal, aproximándolo a los debates internacionales sobre el desarrollo y la cooperación.

Con el primer Gobierno del Partido Popular, ese impulso reformista condujo a la aprobación, por amplia mayoría, de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, que definía la cooperación, por primera vez, como política pública, y aun siendo parte de la acción exterior del Estado, le otorgaba un alto grado de autonomía al establecer sus propios objetivos de desarrollo y de lucha contra la pobreza, diferenciados de otros objetivos de política exterior. La ley previó un nuevo marco de planificación estratégica al requerir un Plan Director cuatrienal, así como Documentos de Estrategia Sectorial y por áreas geográficas y países prioritarios. Se regulaban aspectos concretos como la ayuda humanitaria, y se emplazaba al Gobierno a un ulterior desarrollo reglamentario que incluía el Estatuto del Cooperante, o la redefinición en clave de desarrollo de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). También definía con más claridad las funciones de los distintos ministerios, atribuyendo la dirección de la política a Asuntos Exteriores. Finalmente, la ley incluyó el principio de coherencia de políticas, en términos muy similares a lo que dispone el Tratado de la Unión Europea en su capítulo sobre política de desarrollo.

La elaboración del primer Plan Director originó un valioso ejercicio de reflexión doctrinal y de debate entre los distintos ministerios responsables de la ejecución de la ayuda española y los actores no gubernamentales, que dio lugar a un texto respaldado por un amplio consenso⁴. Éste, sin embargo, fue rechazado por el Gobierno en los últimos meses de la legislatura, de manera inesperada, poco antes de su presentación al Consejo de Ministros. Esto se debió, entre otras razones, a sus implicaciones presupuestarias. Como es sabido, las proyecciones del Plan contenían objetivos

muy modestos de aumento de la AOD —desde luego, por detrás de lo acordado en 1995 por los partidos políticos en el Pacto de Solidaridad—, pero éstas se encontraron con la oposición del Ministerio de Economía, que las consideró incompatibles con las metas de control del déficit asumidas por el Ejecutivo.

Al fracaso del proyecto de Plan Director se le sumaron hechos como la desalentadora evolución de la AOD en ese periodo, que se mantuvo entre el 0,22 por ciento y el 0,25 por ciento del PIB; la ausencia de avances en el desarrollo reglamentario de la Ley de Cooperación en aspectos clave como el Estatuto del Cooperante o la regulación de los créditos FAD, a través de los cuales siguieron estando presentes los intereses comerciales; y otras tendencias preocupantes, como la irrupción de las Fuerzas Armadas en la provisión de ayuda de emergencia —huracán *Mitch* (1998), guerra de Kosovo (1999), inundaciones de Mozambique (2000)—, en operaciones cuestionables por razones de coste-eficacia, o por no ser congruentes con el Derecho Internacional Humanitario⁵. Al finalizar la legislatura, era evidente que ese ciclo reformista estaba agotado y cuáles eran sus límites económicos, políticos, institucionales y corporativos. En suma, la legislatura dejó una ley relativamente avanzada, pero en casi todo lo demás no hubo cambios significativos.

El periodo 2000-2004, sin embargo, sí rompió con ese *statu quo*, pero en sentido inverso. En conjunto, el segundo Gobierno del Partido Popular se caracterizó por una clara involución que alejó a la política española de cooperación de los consensos doctrinales y políticos y los compromisos internacionales sobre desarrollo acordados en los marcos de Naciones Unidas, la Unión Europea y el CAD⁶. Se intentó convertir la ayuda española en un mero instrumento de una agenda de intereses comerciales, políticos y estratégicos, y de promoción cultural española⁷. Aunque ya estaban presentes, éstos se redefinieron de manera parcial e ideologizada, en lo que se llegó a caracterizar como un “modelo castizo” de ayuda al desarrollo⁸. De esa ideologización da fe, en primer lugar, el planteamiento explícitamente neoliberal del secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés, al afirmar que la clave del desarrollo es el libre comercio, y el papel de la ayuda es irrelevante, lo que, implícitamente, significaba cuestionar la existencia de una política pública de ayuda como la definida por la Ley de Cooperación al Desarrollo de 1998. En segundo lugar, una interpretación reduccionista de la promoción de la “cultura española” que se limitaba a la

lengua castellana, negando la realidad plural del Estado, que se tradujo en iniciativas como la creación de la Fundación Carolina o la Sociedad Estatal para la Acción Cultural en el Exterior (SEACEX). En tercer lugar, desde 2002 la cooperación española se vio arrastrada por la deriva neoconservadora de la política exterior de José María Aznar, y la utilización de argumentos humanitarios para justificar la intervención en Irak. La ayuda también se vio sumida en un proceso de subordinación a objetivos de seguridad nacional definidos en el marco de la “guerra global contra el terrorismo” y el alineamiento incondicional con Estados Unidos, que afectó, sobre todo, a la ayuda humanitaria, los créditos FAD y la condonación de deuda⁹.

Este proceso condujo, desde el primer año de legislatura, a la ruptura del consenso interno, que se escenificó en el Consejo de Cooperación con motivo de la elaboración del Plan Director 2000-2004, y la posterior crisis de este órgano. El nuevo plan, de muy baja calidad y que renunciaba a afrontar las carencias de la cooperación española, fue aprobado sin el respaldo de las ONG —que se abstuvieron— y de los expertos —que votaron en contra—, tras un difícil proceso en el que la SECIPI aplicó una estrategia de “divide y vencerás” que, chequera en mano, le permitió contar con el apoyo de algunos agentes sociales. Esa misma estrategia se aplicó a la hora de disolver y reconfigurar el Consejo de Cooperación. Esto condujo a la ruptura del diálogo con la mayoría de los actores no gubernamentales, aunque el Gobierno pudo contar con un Consejo dócil durante el resto de la legislatura¹⁰.

Lo más significativo de este periodo, empero, ocurría fuera de España. A lo largo de esa legislatura se dieron pasos de gran trascendencia en el sistema internacional de cooperación: la definición de los ODM, con sus respectivos indicadores de progreso, a través de la Declaración del Milenio de septiembre de 2000; nuevos compromisos en materia de financiación del desarrollo, como los que la UE acordó en el Consejo de Barcelona de 2002, previo a la Conferencia de Monterrey —que en 2006 la AOD alcanzara, al menos, el 0,33 por ciento del PIB en los Estados miembros, y el 0,39 por ciento para el conjunto de la UE—; y se asumieron importantes acuerdos para mejorar la eficacia de la ayuda, con las declaraciones de Roma (2003), Marrakesh (2004) y París (2005). En ese proceso, la posición del Gobierno español fue, en el mejor de los casos, irrelevante, y en ocasiones, un obstáculo. Así ocurrió en el proceso previo a la Conferencia de Monterrey, en el que la posición española

en relación al aumento de la AOD estuvo más cerca de la estadounidense que de la europea, a pesar de que España ostentaba la presidencia semestral del Consejo. En este contexto de cambio, no hacer nada ya equivalía a un retroceso, pero la marcada involución de la cooperación española la situaría en una posición aún más alejada y divergente de estos debates y acuerdos.

3. 'NUEVO REALISMO' Y MULTILATERALISMO EFICAZ: LA POLÍTICA EXTERIOR DEL NUEVO GOBIERNO Y EL DESARROLLO INTERNACIONAL

Respecto a la matriz de política exterior de signo neoconservador que introduce el Gobierno de Aznar, el nuevo Gobierno socialista plantea un nuevo modelo de política exterior que sólo en parte supone el retorno a los consensos de la transición, que en el mundo posterior al 11-S ya no serían adecuados. Ese nuevo modelo se caracterizaría, entre otras "ideas fuerza", por un "nuevo realismo" de corte cosmopolita, que redefine los intereses nacionales en el marco de problemas e intereses globales, y por la promoción de un "multilateralismo eficaz" que permita mejorar la gobernanza del sistema internacional.

El concepto de "nuevo realismo", según Ulrich Beck, alude a la necesidad de afrontar la pobreza, la desigualdad, las migraciones o el deterioro de la biosfera como factores de riesgo global, por lo que cualquier política exterior y de seguridad que hoy pretenda ser eficaz y creíble habrá de situarlas en un lugar central¹¹. El viejo realismo político menospreciaba estas cuestiones, ubicándolas en una agenda "blanda" de las relaciones internacionales, frente a las cuestiones "duras" de la seguridad militar y las relaciones diplomáticas. Para el nuevo realismo cosmopolita, es ilusorio y peligroso ignorarlas o relegarlas a un segundo plano, ya que afectan a unos intereses nacionales que, paradójicamente, se "desnacionalizan" por efecto de la globalización, y se redefinen como intereses comunes o colectivos, que la acción del Estado, por sí solo, no puede promover. La cooperación internacional para el desarrollo se configura, en este contexto, como un instrumento de creciente importancia, que, para ser eficaz deberá responder a estrategias y metas colectivas, y no a una definición estrecha y egoísta del interés nacional, como preconiza el realismo clásico.

El multilateralismo eficaz es consecuencia de lo anterior. Responde al reconocimiento de los límites del Estado-nación y de los mecanismos de la cooperación internacional clásica para responder a los desafíos de la globalización. Ese objetivo comporta, por un lado, la elaboración de marcos normativos, y la (re)construcción de organizaciones internacionales eficaces para establecer nuevos marcos de regulación, canalizar a la participación de los Estados y las sociedades, y movilizar la acción colectiva para asegurar la provisión de seguridad, bienestar económico, cohesión social y sostenibilidad ambiental, que desde esta perspectiva se redefinen como “bienes públicos” globales, o regionales¹². Por otro lado, supone la “multilateralización” (o, en su caso, la “europeización”) de las políticas exteriores nacionales¹³. Los ODM, en la medida en que son asumidos como objetivos de la política de cooperación de cada donante y como medida de su desempeño, serían una muestra de ese proceso de “multilateralización” de políticas.

Esta nueva matriz de política exterior supone un viraje significativo respecto a la pauta de relación que había caracterizado tradicionalmente a la cooperación española —y no sólo en la última etapa de la Presidencia de Aznar—, tanto en sus objetivos como en la relación con los organismos multilaterales. Esa política hacia los organismos multilaterales de cooperación respondía, primordialmente, a la búsqueda de retornos comerciales, a la promoción de españoles en puestos de responsabilidad y, en el mejor de los casos, al intento de “bilateralizar” lo multilateral, promoviendo los objetivos de la cooperación española en los marcos multilaterales. Estos objetivos pueden ser considerados legítimos y necesarios, pero lo que los hace problemáticos es que han sido casi los únicos, y no se han insertado en una política multilateral estratégica, que respondiera también a objetivos de desarrollo¹⁴.

La nueva orientación multilateralista, por el contrario, supone asumir plenamente los ODM, aunque éstos puedan adaptarse a la especificidad de España como donante, y a las particularidades de los países de renta intermedia de América Latina y el Mediterráneo a los que España otorga prioridad. Supone, también, un multilateralismo selectivo y estratégico, en el que el apoyo a cada organismo se definirá, entre otros criterios, por su contribución efectiva a los ODM y sus ventajas comparativas para la provisión de bienes públicos globales o

regionales (o a evitar “males públicos”), lo que remite a un apoyo selectivo a Naciones Unidas y su proceso de reforma, y al marco de la Unión Europea.

En este marco, una iniciativa simbólica, aunque también con efectos prácticos, es la decisión de sumar a España a la “Alianza contra el hambre y la pobreza”, lanzada en enero de 2004 por los presidentes de Brasil, Chile y Francia, con el apoyo del secretario general de Naciones Unidas. En palabras del presidente José Luis Rodríguez Zapatero, la inclusión de España en el “quinteto contra el hambre” debía convertirse en la contraimagen del “trío de las Azores”, expresando el compromiso del nuevo Gobierno con el desarrollo, la lucha contra la pobreza, el multilateralismo y las Naciones Unidas. El presidente obtuvo esa imagen en septiembre de 2004, al anunciar los compromisos de aumento de la AOD del nuevo Gobierno —0,33 por ciento de la RNB en 2006, y 0,5 por ciento en 2008, al término de la legislatura— en su intervención solemne en la Asamblea General de Naciones Unidas.

La Alianza parte del “Consenso de Monterrey” sobre financiación del desarrollo y pretende promover nuevos mecanismos para la movilización de recursos, entre los que se encuentran distintas propuestas en estudio de “impuestos globales” a las transacciones financieras, las emisiones de gases nocivos o la venta de armas, incluyendo la tasa al transporte aéreo impulsada por Francia, la facilitación de las remesas de los emigrantes, que promueve España, o la Facilidad Financiera Internacional propuesta por el Reino Unido.

En definitiva, tanto el “nuevo realismo” como el “multilateralismo eficaz” sitúan a la cooperación al desarrollo como elemento clave de la acción exterior, y a esto responde la nueva denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). No cabe duda de que ello se ha traducido en una mayor consideración política de la ayuda y de los objetivos de desarrollo como parte de una acción exterior del Estado que se pretende más integrada y coherente. Para algunos especialistas, esto supone que la política exterior ha experimentado un “giro social”¹⁵, y estaría presidida por una “visión ética y solidaria”¹⁶. No obstante, la mayor relevancia de la ayuda en las relaciones exteriores de España, y su mayor integración con la política exterior, no está exenta de riesgos, en particular, que la ayuda pueda convertirse en una herramienta para responder a corto plazo, mediante incentivos o sanciones, a situaciones de crisis en esas relaciones, como las derivadas de la presión migratoria o de la defensa de intereses empresariales amenazados.

4. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PRIORIDADES GEOGRÁFICAS Y SECTORIALES: EL PLAN DIRECTOR Y LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN¹⁷

Con la toma de posesión del nuevo Gobierno, se multiplicaron los signos que indicaban un nuevo rumbo de la política de cooperación, en particular, en lo referido a los nombramientos en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y en la AECI. Al frente de ambas instancias se ha ubicado a figuras con peso político y con vínculos con los movimientos sociales, así como a técnicos y diplomáticos con trayectoria, reconocimiento y conexiones en el sector, y con sincera preocupación por la mejora de la política de cooperación.

Sin embargo, es en el ámbito de la planificación estratégica de la cooperación donde, los compromisos electorales y de gobierno se han traducido en una política de cooperación más detallada. El documento clave para ello es el Plan Director 2005-2008, respaldado por unanimidad por el Consejo de Cooperación, y que fue aprobado por el Consejo de Ministros del 28 de enero de 2005. Se trata de un texto a medio camino entre un plan estratégico y una definición de políticas y estrategias, lo que se explicaría por la necesidad de reflejar explícitamente el cambio de rumbo que suponía el nuevo Gobierno, y de asumir expresamente el marco doctrinal y los consensos internacionales de desarrollo antes postergados. Ese alineamiento con las metas internacionales y, en particular, su decidida orientación a la lucha contra la pobreza es una de sus principales fortalezas. Elemento importante es el compromiso expreso de aumentar la AOD hasta alcanzar el 0,5 por ciento de la RNB al final de la legislatura, lo que situaría a España en la tendencia apropiada para cumplir los compromisos asumidos en el seno de la Unión Europea, que suponen llegar al 0,33 por ciento en 2006, y al 0,7 por ciento en 2015. De igual forma, se explicita el compromiso de gobierno de destinar al menos el 20 por ciento de la AOD a necesidades sociales básicas, el 20 por ciento a los Países Menos Adelantados (PMA), mejorar y aumentar la ayuda humanitaria —una reivindicación muy sentida por distintos actores no gubernamentales— hasta alcanzar al menos el 7 por ciento de la AOD bilateral en 2008. El documento también destaca por haber introducido cuestiones transversales, como la igualdad de género, la construcción de la paz, la sostenibilidad y las dimensiones culturales del desarrollo; por dar más peso a la vertiente multilateral, contemplar, con ciertas cautelas,

nuevos instrumentos de cooperación, como el apoyo presupuestario, y reclamar una mayor coherencia entre los distintos instrumentos de la ayuda, en especial, en relación a los créditos FAD. Al elevado nivel de consenso que lo rodea también contribuyó la voluntad del Gobierno de abrir su elaboración a la participación de distintos actores, cuyas aportaciones se pueden rastrear a lo largo del texto.

El Plan Director, como destacó el dictamen del Consejo de Cooperación, tiene también algunas carencias y, sobre todo, ha trazado una agenda de reformas exigente para el Gobierno y sus órganos de planificación y gestión de la ayuda. Al adoptarse los ODM como marco de objetivos, se obvió la necesaria reflexión sobre su aplicación a los países de renta media que constituyen los tradicionales destinatarios de la cooperación española. Esa reflexión no sólo es necesaria para asegurar la eficacia de la ayuda en esos países. También es un elemento clave de la estrategia que España está desplegando en distintos foros internacionales para convencer a otros donantes sobre la validez de esa posición. El carácter participativo del proceso de elaboración del texto condujo a ciertas incoherencias —las secciones sobre comercio y “soberanía alimentaria” son un ejemplo patente— ya que, por la lógica de agregación que se siguió, no hay una jerarquía clara de prioridades y objetivos. No se desarrolló suficientemente la dimensión multilateral y, en relación al principio de coherencia, se insiste más en la coherencia entre instrumentos, que en relación a otras políticas situadas fuera de las competencias de la política de cooperación, como el comercio o la agricultura. El Consejo también recordó que, para poder afrontar los compromisos del Plan, sería condición necesaria la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Finalmente, la carencia más notoria se refiere al marco presupuestario, cuyo borrador se retiró a última hora ante la falta de acuerdo del Ejecutivo respecto a sus magnitudes básicas. Con todo, se trata de un texto que responde a las elevadas expectativas abiertas, y por ello fue valorado positivamente por el conjunto de los actores del sistema español de ayuda.

En ese marco, en un periodo de poco más de doce meses, entre 2005 y 2006, se ha ido definiendo un completo sistema de planificación, con sus correspondientes bases metodológicas, en el que se han tratado de mantener cauces participativos abiertos a todos los actores, y se ha tratado de asegurar un espacio importante para las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y otros actores, como las comunidades autónomas.

Para ello, también se ha reforzado la capacidad política y técnica del órgano responsable, la Dirección General —antes Subdirección— de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), que ha creado una red de expertos y de instituciones que van a proporcionar los insumos doctrinales y técnicos necesarios. Este sistema, cuando haya culminado su desarrollo, integrará los siguientes componentes:

- a) Documentos de Estrategia-País (DEP), finalizados a mediados de 2006, para los 23 países considerados “prioritarios” por el Plan Director.
- b) Documentos de Estrategia Sectorial (DES), 13 en total, junto con la estrategia de cooperación multilateral, en curso de elaboración a lo largo de 2006 por parte de diversos especialistas y equipos técnicos.
- c) Planes de Actuación Especial (PAE) para alrededor de 30 países “preferentes” y “de atención especial” del Plan Director.

A estos documentos se le añadirán algunos Documentos de Estrategia Regional (DER), allí donde sea aconsejable; los correspondientes documentos de Programación Operativa General o plurianual (POG); la revisión de la metodología de evaluación; y el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), que habrá de ser redefinido en el marco de este sistema, previsiblemente para abordar cuestiones internas al sistema de ayuda, y sobre las fuentes e instrumentos de financiación.

El despliegue de este sistema, que se está llevando a cabo con gran rapidez, es un hecho indudablemente positivo. Nunca antes había realizado la cooperación española un ejercicio de reflexión metodológica y de planificación de este alcance. No obstante, como ha destacado el Consejo de Cooperación, se puede estar desarrollando un modelo demasiado complejo, con más de 200 documentos para un ciclo de cuatro años, que van a suponer un enorme esfuerzo de elaboración y de actualización, lo que además puede dificultar la metodología, un tanto rígida. Existe el riesgo de que parte de esos costes se trasladen a los destinatarios de la ayuda. Cabe preguntarse, además, por la congruencia de estos documentos con los principios de Roma y París sobre asociación, apropiación, armonización y alineamiento, asumidos por España. En principio, ese esfuerzo de planificación responde a las prioridades de desarrollo de los países receptores de asistencia y a los ODM, por lo que deben facilitar el

alineamiento de la cooperación española con esas prioridades, así como el diálogo y la armonización con otros donantes. No obstante, los DEP y los PAE son documentos adoptados unilateralmente, que reflejan las prioridades y opciones de España como donante, pero al tiempo deben reflejar las prioridades del receptor, y la presunción de que ambas cosas siempre serán compatibles puede no ser cierta. Esta paradoja ilustra, para el caso español, las dificultades que puede suponer la aplicación de lo acordado en la Declaración de París.

5. LA EVOLUCIÓN DE LA AOD: UNA MIRADA A LAS CIFRAS

No es objeto de este ensayo realizar un examen pormenorizado de la evolución de la AOD en los años 2005 y 2006, aunque sí se señalarán las principales tendencias observables en los PACI-previsiones de esos dos años. En cualquier caso, no sería posible realizar ese análisis con el debido rigor porque en agosto de 2006 aún no se había publicado el PACI-seguimiento de 2005 ni el habitual avance del mismo, y por ello no se dispone de cifras definitivas.

Entre los avances más tangibles de este bienio se encuentra, sin duda, el importante aumento de la AOD, que ha aumentado de un 0,24 por ciento de la RNB en 2004 a un 0,29 por ciento en 2005¹⁸, y que conforme a PACI-previsiones, alcanzará el 0,35 por ciento de la RNB en 2006. En términos absolutos, entre 2004 y 2006 la AOD ha aumentado un 65 por ciento, pasando de 1.985 a 3.329 millones de euros, con una tasa de crecimiento superior al promedio del CAD si se excluye la condonación de deuda, que en 2005 alcanzó cifras extraordinariamente altas.

Este hecho, *a priori*, justifica una valoración muy positiva de este periodo, aunque pueda alegarse que sólo supone corregir la tradicional parquedad de recursos de la cooperación española, y la anomalía que suponía ese reducido esfuerzo de ayuda en el marco de la Unión Europea y del conjunto de los donantes. En 2005, de hecho, el promedio de la UE-15 se elevó al 0,44 por ciento. En cualquier caso, con ello se cumple el compromiso adquirido en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002, por el que en 2006 la UE alcanzaría, en promedio, el 0,39 por ciento de la RNB, con un mínimo del 0,33 por ciento para cada Estado miembro. Si esa tendencia se mantiene, se podrá alcanzar el compromiso del Plan Director de alcanzar el 0,5 por ciento en 2008, y el adoptado por la UE-15 de alcanzar el 0,7 por ciento en 2015.

Descendiendo a los distintos instrumentos, y siempre según las cifras de PACI previsiones para 2005 y 2006, cabe destacar los importantes incrementos que se han registrado en la cooperación bilateral no reembolsable, que casi se ha duplicado en términos absolutos; y en la ayuda humanitaria, que se triplica. No obstante, y sin menoscabo de esa valoración general positiva, también hay elementos de preocupación respecto a la forma en la que se está produciendo ese incremento, y el peso excesivo de algunos instrumentos.

En primer lugar, el trámite parlamentario de los presupuestos generales del Estado para 2005 reveló disensiones en el seno del Gobierno respecto al aumento de la ayuda, y la necesidad del PSOE de aumentarla para lograr el apoyo de sus socios parlamentarios. El proyecto de presupuestos presentado por Economía contemplaba un incremento muy reducido en las partidas donde éste debiera ser mayor—programas de la AECI, contribuciones a organismos multilaterales no financieros—, y un fuerte aumento de la conversión de deuda. En esas enmiendas fue muy visible la implicación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional¹⁹. En la tramitación parlamentaria de los presupuestos de 2006 se produjo una importante reasignación de créditos FAD—hasta un total de 330 millones de euros— para contribuciones no reembolsables a organismos multilaterales no financieros y fondos de desarrollo, cuyo destino deberá ser decidido a partir de propuestas del Ministerio de Asuntos Exteriores. En la IV Conferencia de Embajadores, en septiembre de 2006, el propio ministro de Economía, Pedro Solbes, expresó, a puerta cerrada, sus reservas al rápido aumento de la AOD, alegando que ello puede suponer problemas de absorción en los destinatarios²⁰.

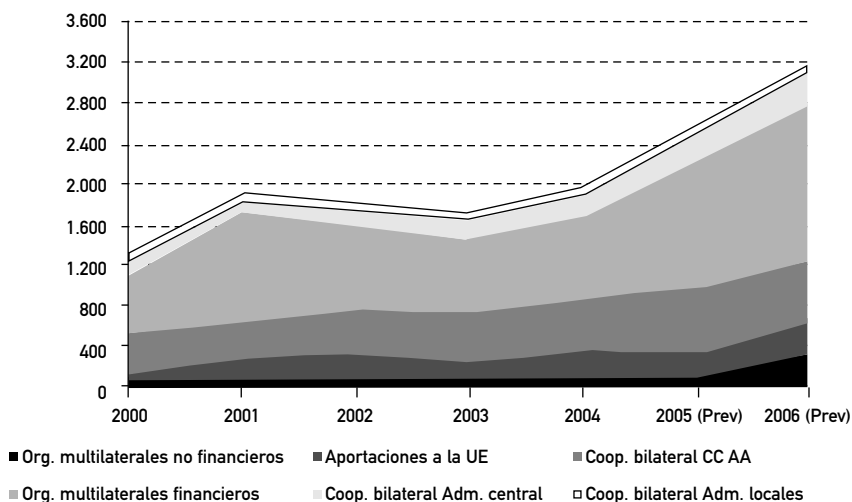
En segundo lugar, una parte significativa del aumento de la AOD es imputable a partidas no consolidables en el presupuesto y, en especial, a conversión de deuda. Tanto en 2005 como en 2006, ese instrumento representa el 14 por ciento de la AOD total, aunque en 2005, según cifras del CAD, llegó a suponer el 16 por ciento del total. Hay que señalar al respecto que el Gobierno ha adoptado compromisos significativos para la condonación de la deuda AOD de países elegibles en la iniciativa HIPC, y están previstas asignaciones para la conversión de deuda por educación e inversiones acordada con Ecuador, Honduras, Nicaragua, Uruguay y El Salvador. Sin embargo, las partidas más importantes corresponden a Irak. En respuesta a una petición estadounidense en la Conferencia de Donantes de 2003 y en el Club de París, el Gobierno de Aznar accedió a condonar el 80 por ciento de la deuda iraquí con España en tres fases. Aunque no hay datos respecto a 2005, PACI-pre-

visiones 2006 consigna una partida de 150 millones de euros computables como AOD para la II fase de la operación, que está pendiente de la firma de un acuerdo bilateral. Esta cifra supone una tercera parte del total previsto para conversión de deuda, y hace de Irak uno de los principales receptores de AOD, pues representa casi 2,5 veces el total asignado a países prioritarios como Perú o Bolivia, que son los principales receptores de AOD en América Latina. Este dato revela que las lógicas de seguridad del Gobierno de Aznar siguen gravitando sobre la ayuda española en esta legislatura.

En tercer lugar, el fuerte aumento de la ayuda bilateral no se ha visto acompañado del necesario incremento en la AOD multilateral y, en especial, en la destinada a organismos no financieros. De hecho, las previsiones presupuestarias del Gobierno para el año 2005 parecían contradecir su compromiso con el multilateralismo y la intención declarada de aumentar significativamente las contribuciones a Naciones Unidas. En PACI-previsiones 2006 este hecho se corrige parcialmente, merced a la reasignación de créditos FAD para fondos y organismos multilaterales (véase gráfico 1)²¹.

GRÁFICO 1

AOD ESPAÑOLA POR CATEGORÍAS, 2000-2006 (MILLONES DE EUROS)



FUENTE: PLAN ANUAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (PACI). LAS CIFRAS DE 2000 A 2004 CORRESPONDEN A PACI-SEGUIMIENTO. LAS DE 2005 Y 2006 CORRESPONDEN A PACI-PREVISIONES. EN 2006 SE PREVÉN HASTA UN MÁXIMO DE 330 MILLONES DE EUROS EN FORMA DE APORTACIONES DE CAPITAL Y CONTRIBUCIONES FINANCIERAS A PROGRAMAS DE DESARROLLO Y ORGANISMOS Y FONDOS FIDUCIARIOS INTERNACIONALES. ESA CIFRA PROCEDE DE LA REASIGNACIÓN DE FAD APROBADA EN EL TRÁMITE PARLAMENTARIO COMO ENMIENDA A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. DE ACUERDO CON LAS DIRECTRICES DE ESTADÍSTICAS DEL CAD. DE ESA CIFRA 273,65 MILLONES COMPUTAN COMO AOD MULTILATERAL Y EL RESTO, CORRESPONDIENTE A CONTRIBUCIONES MULTILATERALES (46,3 MILLONES DESTINADOS AL FONDO GLOBAL CONTRA EL SIDA Y 10 MILLONES A PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE LA OMS PARA ATENCIÓN SANITARIA BÁSICA), COMO AOD BILATERAL.

En cuarto lugar, el previsible incremento de la AOD —de 2.000 a unos 5.000 millones de euros entre 2004 y 2008— plantea exigencias de gestión a las que es improbable que pueda responder la actual estructura institucional de la cooperación española, en particular en lo referido a la AEI, por lo que su reforma constituye un imperativo de primera magnitud.

Finalmente, en lo que se refiere a las prioridades geográficas, el fuerte incremento de la AOD ha permitido corregir la reducida participación del África subsahariana —aunque no de Asia— y de los Países Menos Adelantados, sin que ello suponga una disminución de la ayuda destinada a América Latina, que aumenta en términos absolutos, aunque disminuye como proporción del total. Entre 2004 y 2006 esta región, prioridad tradicional de la ayuda española, ha pasado del 44 por ciento al 28 por ciento de la AOD bilateral bruta, lo que supone un aumento de 553 a 615 millones de euros. El aumento de África subsahariana es especialmente marcado en 2006, año de lanzamiento del “Plan África” y de agudización de la presión migratoria procedente de esa región. Entre 2004 y 2006 su participación en la AOD bilateral bruta ha aumentado del 12,5 por ciento al 20,3 por ciento, pasando de 157 a 445 millones de euros. Finalmente, en relación a los Países Menos Adelantados, su participación ha aumentado del 14 por ciento al 18,7 por ciento, lo que se sitúa cerca de la meta del Plan Director de destinar a los PMA el 20 por ciento de la AOD total.

6. COHERENCIA DE POLÍTICAS: AVANCES Y RETOS PENDIENTES

En su balance de dos años de política de cooperación, la propia secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, calificó la coherencia de políticas como “el desafío más importante, y al mismo tiempo, el más difícil”, recalando que el ámbito en el que “[...] todavía nos queda terreno para avanzar en nuestro sistema de cooperación es en la coherencia de políticas públicas que tienen impacto en el desarrollo”²².

Esas dificultades han sido muy visibles en estos dos años. Los problemas afectan a la coherencia interna de la propia política de cooperación, en lo que se refiere a instrumentos como los créditos FAD, en el que persisten evidentes intereses comerciales que minan su pretendido

impacto positivo en el desarrollo, en tanto instrumento computable como AOD. La reforma del FAD constituye en la actualidad uno de los principales desafíos de coherencia²³.

En su exposición en el Congreso, la secretaria de Estado se limitó a esas dos cuestiones, pero el principio de coherencia de políticas se extiende a otras políticas públicas que afectan a los países en desarrollo, como el comercio, la agricultura, o la política de paz y seguridad, que deberán incorporar los objetivos de la política de cooperación. En ese sentido, se define este principio en el artículo 4 de la Ley de Cooperación al Desarrollo, y el propio Gobierno lo consideró así en sus compromisos de legislatura, al proponer que España pasara “de una política de ayuda, a una política de desarrollo”.

Un ámbito en el que se han expresado con claridad los problemas de (in)coherencia de políticas ha sido el Consejo de Cooperación al Desarrollo, entre cuyas funciones se encuentra la elaboración de un informe de coherencia de políticas que ha de someterse a consideración del Congreso de los Diputados. La elaboración de ese informe se ha prolongado durante más de un año debido a la falta de coordinación del Gobierno, pues los distintos ministerios acudían a las reuniones de trabajo de ese órgano con posiciones divergentes y a menudo contrarias, de manera que ha sido en el seno del Consejo donde se ha llegado a acuerdos entre ministerios que tal vez debieran haberse hecho en otra parte, sea el Consejo de Ministros, o la Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo. No obstante, el Consejo ha valorado positivamente ese proceso. En la práctica, la elaboración de ese Informe de Coherencia ha sido un poderoso incentivo para introducir la agenda de políticas en las preocupaciones de otros departamentos ministeriales, y en un proceso paralelo entre Ministerios, y ha promovido acuerdos en ámbitos en los que eso parecía difícil, como comercio, o el papel de las Fuerzas Armadas en la ayuda humanitaria.

No se pretende en estas páginas realizar un examen exhaustivo de esta cuestión, pero sí señalar algunos de los problemas más serios en esta materia. En primer lugar, se examinará la reforma de los créditos FAD y la conversión de deuda, que, como se indicó, atañen, sobre todo, a la coherencia interna. A continuación, se mencionan los aspectos referidos a comercio, deuda, financiación del desarrollo, política migratoria y misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior.

6.1. LA REFORMA DE LOS CRÉDITOS FAD

La reforma de este instrumento es una vieja demanda de parte de los actores de la cooperación española; y el hecho positivo es que, además de compromiso electoral, ahora es política de gobierno. Éste ha señalado en distintas oportunidades que en esta legislatura se establecerán nuevos instrumentos de apoyo a la internacionalización, diferenciados de los instrumentos de AOD orientados al desarrollo²⁴. Por otra parte, a las razones muchas veces esgrimidas contra el FAD se le ha sumado recientemente el compromiso adoptado en la Declaración de París de 2005, que insta a la supresión de la ayuda ligada, y desde la perspectiva de los intereses empresariales se ha empezado a cuestionar un instrumento de carácter intervencionista, que puede desalentar la competitividad en un contexto en el que se hacen necesarios otros instrumentos de apoyo a la internacionalización²⁵. En este marco, es oportuno recordar que el FAD nunca se ha evaluado adecuadamente y que su funcionamiento sigue siendo bastante opaco²⁶.

El examen de las cifras revela una paulatina reducción del volumen de créditos FAD, aunque sigue siendo el instrumento individual con más peso en la cooperación española, llegando a autorizarse en 2005 operaciones por un total de 665 millones de euros²⁷. A la hora de valorar el FAD en términos de coherencia, se podrían citar numerosos ejemplos, algunos de ellos analizados en distintas ediciones del informe *La realidad de la ayuda*, de Intermón Oxfam. Es notorio el caso de los fallidos proyectos de reconstrucción derivados del huracán *Mitch*, en Centroamérica. En 2004, por ejemplo, algunos países del África subsahariana tuvieron un saldo financiero neto negativo con España, al superar el servicio de los créditos FAD las asignaciones de ayuda bilateral no reembolsable. En 2005 se han autorizado nuevos créditos a Países Altamente Endeudados, como Bolivia, Ghana, Honduras, Senegal o Nicaragua. Merced a los créditos FAD, países que la cooperación española no considera prioritarios, como China, India o Turquía, se sitúan entre los primeros receptores de AOD española. Con motivo del tsunami del sudeste de Asia, el nuevo Gobierno se vio obligado a recurrir al FAD, al no haber recursos disponibles en otros capítulos presupuestarios. No obstante, no se trató de un "FAD vergonzante": en lo que suponía un reconocimiento implícito de las múltiples contraindicaciones de este instrumento en situaciones de reconstrucción se desvinculó una parte

importante del “paquete”, suavizando sus condiciones financieras. Pese a ello, más del 70 por ciento de la AOD española para ese desastre fueron FAD²⁸.

De igual manera, el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2006 registró un repunte en las asignaciones de FAD que, como se señaló anteriormente, se trató de corregir a través de una enmienda que reorienta una parte significativa de esos fondos en un sentido más “desarrollista”, atribuyendo al Ministerio de Asuntos Exteriores algún poder de decisión para asignar FAD no reembolsable a fondos multilaterales y organismos de Naciones Unidas. Cabe preguntarse, no obstante, si ése es el instrumento adecuado para incrementar la cooperación a fondos globales y a organismos multilaterales no financieros, dado el peso que aún tiene el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en su gestión. A la postre, estas situaciones revelan que ésta es una reforma que es perentorio abordar, separando la ayuda de los instrumentos de internacionalización. Y de existir un nuevo instrumento de crédito para ese fin, no tendría sentido, desde el punto de vista de la coherencia, que se reprodujeran los problemas del FAD —endeudamiento excesivo, sobrecostes, descoordinación, opacidad...—, aunque ese nuevo instrumento no se contabilice como AOD²⁹.

6.2. COMERCIO: EL FRACASO DE DOHA Y EL FUTURO DE LA ‘ASOCIACIÓN GLOBAL PARA EL DESARROLLO’

El viejo eslogan *trade, not aid* (comercio, no ayuda) ilustra la importancia que se había otorgado al proteccionismo de los países industrializados y a los dobles raseros que han dominado las relaciones comerciales entre países del Norte y del Sur. Desde finales de los noventa, el comercio ha vuelto a situarse en un lugar preeminente de la agenda de desarrollo, y como se afirma en el Objetivo ocho de los ODM, uno de los pilares de la “asociación global para el desarrollo” deberá ser un sistema comercial abierto, transparente, sujeto a normas y que tenga presente las especiales circunstancias de los países más pobres. En noviembre de 2001, al iniciarse la nueva “ronda” de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), esos principios generales se convirtieron en compromisos políticos más detallados, con plazos concretos, en materia de liberalización del comercio agrícola, de supresión de los subsidios a la exportación de los países industrializados, que a menudo dañan al sector

agrario de los países en desarrollo, y sobre protección de patentes de los medicamentos para hacer frente al sida y otras enfermedades graves.

Esa declaración, resultado de una compleja negociación en la que se tuvo que dar satisfacción parcial a las demandas de los países en desarrollo, parte del consenso creciente sobre las oportunidades de crecimiento y empleo que puede brindar la liberalización comercial y un mejor acceso a los mercados internacionales. Sin embargo, para que eso ocurra, también es necesario contemplar las asimetrías que caracterizan a las relaciones Norte-Sur, los costes sociales del ajuste que supone el proceso de apertura, y el impacto ambiental. Todo ello comportaría la aplicación de mecanismos de compensación de esas asimetrías y políticas activas para favorecer la reconversión productiva y la competitividad, y atenuar los costes del ajuste. Para los países en desarrollo, eso supone acuerdos que permitan procesos de apertura selectiva, gradual, y que dejen el suficiente margen de autonomía para las políticas de desarrollo, y el adecuado respaldo a través de la ayuda al desarrollo³⁰.

Sin embargo, la Ronda de Doha ha defraudado las expectativas que se habían depositado en la que habría de ser la "Ronda del Desarrollo". Tras el incumplimiento de los plazos acordados en Doha y el fracaso de las Conferencias Ministeriales de Cancún (2003) y de Hong Kong (2005), la propia OMC certificó el fracaso de las negociaciones multilaterales el 24 de julio de 2006, al no ser posible el último intento de acuerdo en el seno del llamado G6 (Australia, Japón, Brasil, la India, la Unión Europea y Estados Unidos). Sin entrar a debatir las causas de ese fracaso, hay que afirmar que buena parte de la responsabilidad recae en la negativa de los países industrializados a reducir los subsidios agrícolas y el proteccionismo agrario, al tiempo que se hacían amplias exigencias en cuanto a acceso al mercado de bienes no agrícolas o servicios, y en materias como propiedad intelectual, protección de inversiones o la apertura de los mercados de contratación pública. La posición negociadora de la Unión Europea, en particular, es una de las razones del fracaso.

En este marco, hay que recordar que España, antes y después del cambio de Gobierno, se ha alineado con las posiciones de los Estados miembros más proteccionistas. En el curso de los debates sobre coherencia de políticas en el seno del Consejo de Cooperación, el Ministerio de Agricultura ha recordado que "el mandato de negociación de la UE en la OMC también es política del Gobierno", y constituye una "línea roja" que no se puede traspasar.

Estos hechos sitúan a España y a la Unión Europea en una posición difícil en términos de coherencia de políticas y de cara a la eficacia de la ayuda al desarrollo, ya que sus principales objetivos declarados —la reducción de la pobreza y la desigualdad— pueden depender, en mayor medida, de unas oportunidades comerciales que no se van a materializar en el marco multilateral.

En cualquier caso, el fracaso de la “Ronda de Doha” no cierra esta cuestión, pues augura un retorno al regionalismo y al bilateralismo en las relaciones comerciales. Ya existe un buen número de acuerdos regionales o bilaterales en curso de negociación —CAFTA, acuerdos entre Estados Unidos y algunos países andinos, acuerdos de asociación de la Unión Europea con Centroamérica, la Comunidad Andina o Mercosur...—. Sin embargo, en estas negociaciones la posición de la Unión Europea o de Estados Unidos en materia agrícola tiene casi los mismos condicionantes que en la OMC; la relación de fuerzas suele ser más desfavorable para los países en desarrollo; y las exigencias y los riesgos pueden ser mayores que las planteadas en la OMC, al ser acuerdos “OMC-plus”.

6.3. CONVERSIÓN DE DEUDA EXTERNA³¹

La posibilidad de que se alcancen las metas de desarrollo acordadas en marcos internacionales y, en particular, los ODM, también se ve condicionada por los problemas de la deuda externa y, en especial, por el sobreendeudamiento. En la actualidad el servicio de la deuda de los países en desarrollo supone unos 437.000 millones de dólares al año —más de cuatro veces la AOD total de un año récord como 2005— y consume el 14 por ciento de los ingresos por exportación de estos países, aunque en regiones como América Latina llega al 30 por ciento. No todos los países padecen este problema de la misma forma, pues, aunque los montantes de deuda de Europa oriental, América Latina y Asia son mayores, es en los países más pobres del África subsahariana donde hay mayores problemas de sobreendeudamiento.

El volumen de deuda acumulada de los países en desarrollo con España se aproxima a los 10.000 millones de euros, de los que el 52 por ciento es deuda AOD y el resto es de carácter comercial y tiene su origen en los seguros de crédito a la exportación de CESCE. Las vías de intervención disponibles para afrontar este problema se sitúan en el marco de la iniciativa para los países más pobres y endeudados (iniciativa HIPC

por sus siglas en inglés) y los acuerdos del Club de París, las operaciones de conversión bilateral, y la incidencia política que pueda hacerse en el marco de las reformas al sistema financiero internacional.

La persistencia y agravamiento del problema tras los insatisfactorios marcos de tratamiento de la deuda de los años ochenta y noventa condujeron a la adopción de la Iniciativa HIPC I (1996) y II (1999), que pese a suponer un avance significativo, aún es insatisfactoria y ha tenido un impacto limitado. Los criterios por los que se establece la "sostenibilidad" de la deuda no son válidos en todos los casos; la condicionalidad aplicada limita las posibilidades de desplegar políticas de desarrollo; y la iniciativa se ve limitada en su alcance por el número de países elegibles y la disponibilidad de financiación en las instituciones financieras internacionales y los presupuestos de AOD de los países donantes. Tras diez años de aplicación, de 62 países elegibles, sólo 18 han llegado al punto de culminación, y algunos de los que se encuentran en fases intermedias experimentan dificultades. En la Cumbre del G8 de Gleneagles de julio de 2005, se optó por ampliar las opciones de condonación de los países más pobres, pudiéndose llegar al cien por cien de la deuda total, incluyendo la deuda multilateral, salvo la del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

El Consejo de Cooperación ha destacado que, pese a los condicionantes del marco multilateral, se está produciendo una notable ampliación y mejora de la política española de deuda externa. En primer lugar, en el marco de la Iniciativa HIPC se han adoptado compromisos de condonación por un total de 1.860 millones de euros, lo que supone el 3,7 por ciento del coste previsto de la Iniciativa, y de ellos se han desembolsado 1.438 millones. En materia de conversión de deuda, España ya ha desarrollado programas por un total de 622 millones de euros, de los que 402 han sido destinados a inversión pública y 202 a inversión privada.

Estas operaciones, sin embargo, sólo en parte respondían primordialmente a objetivos de desarrollo, y los tradicionales intereses comerciales asociados a su origen como créditos FAD solían estar muy presentes, fuera a través de canjes de deuda por inversiones privadas españolas, o como instrumento de mejora de la solvencia de países a los que se les ofrecía la suscripción de nuevos crédito ligados a exportaciones españolas de bienes y servicios.

En la presente legislatura se ha tratado de establecer por primera vez un marco político y legislativo para el tratamiento de la deuda que sitúa

esta cuestión en el marco de una política de desarrollo más coordinada y coherente. En marzo de 2005 el Congreso aprobó una propuesta de Convergencia i Unió para la toma en consideración de una Proposición de Ley reguladora del tratamiento de la deuda externa, que pretendía situar esta cuestión en el marco de una política de desarrollo integrada y coherente. Por otra parte, en julio de 2005 el Consejo de Ministros adoptó un acuerdo estableciendo los criterios básicos de la política en materia de deuda externa y, en concreto, las áreas prioritarias para las operaciones de conversión: inversiones en educación; desarrollo sostenible (permitiendo canjes de deuda por derechos de emisión que permitan alcanzar los objetivos de reducción que impone a España el Protocolo de Kyoto); e inversiones en infraestructura. También se considera prioritarios a los países HIPC y el África subsahariana, si bien la importante iniciativa "deuda por educación", que se pretende extender a otros donantes, ha tenido un marcado carácter iberoamericano.

Con motivo de la citada proposición de ley reguladora del tratamiento de la deuda externa se ha producido un intenso debate parlamentario en el que también han estado presentes, entre bambalinas, las visiones del Ministerio de Economía y de Asuntos Exteriores y Cooperación, en no pocos casos divergentes, y las propuestas de distintas organizaciones sociales y ONG. Algunos elementos de la visión del Ministerio de Economía y Hacienda, más restrictiva, han sido incorporados al texto, pero la proposición de ley aprobada por el pleno del Congreso el 22 de junio de 2006 mantiene la marcada orientación de desarrollo del texto original y, haciendo gala de difíciles equilibrios, ha incorporado un buen número de enmiendas del Partido Socialista, de sus socios parlamentarios nacionalistas de izquierda, e incluso del Partido Popular. Este último respaldó el texto, aunque no lo hicieron ni Izquierda Unida-Los Verdes, ni Esquerra Republicana de Catalunya, por no incluir algunas cuestiones relevantes que también han sido defendidas por las organizaciones sociales, como los conceptos de corresponsabilidad o de adicionalidad respecto a la AOD, o posponer la deuda CESCE³².

La futura ley, en concreto, define como objetivo que la gestión de la deuda externa española esté vinculada con la política de cooperación, conforme a las prioridades y estrategias del Plan Director, con el marco multilateral, y la política de la hacienda pública. En esa orientación de desarrollo, se respetarán además las prioridades de desarrollo del país

receptor (principios de apropiación y alineamiento), aunque también se aplicará la condicionalidad necesaria para asegurar que las actuaciones en materia de deuda estén acompañadas por políticas eficaces para evitar los desequilibrios que condujeron al sobreendeudamiento, y para enfrentar de manera eficaz la pobreza, la desigualdad y otros objetivos de desarrollo, democratización y “buen gobierno”. En el plano multilateral, además, España habrá de promover los tratamientos más concesionales y ventajosos con respecto a los países más pobres y endeudados. Las operaciones de deuda, en cualquier caso, tendrán carácter excepcional, limitándose a situaciones de sobreendeudamiento, se basarán en los principios de respeto a la estabilidad financiera y las obligaciones contractuales, y se otorgarán a países que no tengan contenciosos financieros con España o con la comunidad internacional, para evitar problemas de riesgo moral (*moral hazard*).

En el plano interno, el proyecto afirma que la política española de gestión de deuda deberá ser consistente con la política presupuestaria, y deberá responder a una actuación coordinada de los Ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Comercio y Turismo, y de asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo. Se ha dejado abierta, no obstante, la controvertida cuestión de cuál es el Ministerio competente en la materia, lo que ha dejado insatisfechos a aquellos que desearían que esta cuestión hubiera sido atribuida claramente al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, pero al mismo tiempo, tampoco garantiza que esta cuestión siga siendo, como hasta ahora, una competencia exclusiva e incuestionable del Ministerio de Economía y Hacienda.

La relevancia política de este texto también radica en sus disposiciones adicionales y transitorias. Las adicionales establecen mecanismos de información —entre ellos, la inclusión de previsiones de operaciones de deuda en el PACI—, y de control parlamentario y de la sociedad civil, a través del Consejo de Cooperación al Desarrollo, y una directriz política general, por la que el Gobierno español habrá de promover soluciones a las carencias de la arquitectura financiera internacional para evitar nuevos ciclos de sobreendeudamiento —lo que supone un reconocimiento implícito del principio de corresponsabilidad, aunque se rechazó la inclusión expresa de ese término—, y tratar adecuadamente las situaciones de insolvencia (como tribunales de arbitraje y normas equilibradas desde el punto de vista de los acreedores, y de las necesidades de desarrollo de los

países afectados). Las disposiciones transitorias incluyen la petición al Gobierno para que presente y tramite en la presente legislatura una ley reguladora de los créditos FAD, y en el plazo de un año, para que presente un plan para renegociar y, en su caso, cancelar la deuda de los países HIPC originada en los seguros de crédito a la exportación concedidos por CESCE y la deuda FAD contraída por esos países antes del 31 de diciembre de 2003.

En suma, en esta materia se han registrado avances que apuntan hacia una mayor coherencia de políticas, aunque como señala el Consejo de Cooperación, hay posibilidades de mejora en ámbitos, en algunos casos previstos en el proyecto de ley, como la planificación, la previsibilidad y la transparencia; la coordinación entre ministerios; la compatibilidad entre criterios macroeconómicos y de desarrollo en la condicionalidad de estas operaciones; y el alcance de la política, ya que puede extenderse a deuda de origen comercial y al tratamiento de estas cuestiones en los foros multilaterales. También se debería prestar más atención a la evaluación de las operaciones de conversión. Finalmente, por obvias razones de coherencia debiera limitarse la concesión de nuevos préstamos, a favor de donaciones, a países con una situación de sobreendeudamiento.

6.4. FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO Y 'ALIANZA CONTRA EL HAMBRE'

La participación española en esta iniciativa emblemática es indudablemente positiva, pero revela una posición ambivalente: entre las diversas fórmulas innovadoras que propone la Alianza³³, España ha optado por impulsar las propuestas para mejorar el impacto en el desarrollo de las remesas de los inmigrantes, pero ha rechazado la tasa al transporte aéreo que ha promovido Francia, alegando que dañaría al sector turístico español. Además de no sumarse a la iniciativa, ha tratado de bloquear en el seno del Consejo de la Unión Europea una propuesta de la Comisión sobre esa tasa, de manera que tenga alcance nacional y no comunitario³⁴. La tasa, no obstante, entró en vigor en Francia el 1 de julio. Chile, Brasil y Noruega se han comprometido a aplicarla en 2006, y según las autoridades francesas, otros 14 países lo harán a lo largo de ese año. En octubre comenzarán las operaciones de Unitaid, la agencia y facilidad financiera creada por los promotores de la iniciativa que centralizará la percepción de ese gravamen y lo distribuirá a través de programa contra el sida y otras enfermedades³⁵.

En relación a las remesas, España ha elaborado un documento de estudio que se presentó en el grupo técnico de la Alianza y en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) en noviembre de 2005, propone acciones de asesoramiento y una mayor implicación de la banca privada para reducir los costes de transacción —se estima que una reducción de cinco puntos en las comisiones puede incrementar las transferencias en unos 200 millones de euros—. En la siguiente fase se desarrollarán sendos proyectos piloto en Ecuador y Marruecos³⁶.

6.5. MÁS ALLÁ DE LAS REMESAS: AYUDA Y CONTROL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

Las crisis migratorias de Melilla o de las islas Canarias y su fuerte repercusión en los medios de comunicación se han convertido a lo largo de 2005 y 2006 en crisis políticas que han tenido un doble efecto: han propiciado una reflexión de largo plazo sobre la relación entre migraciones y desarrollo, y esfuerzos diplomáticos de España, la Unión Europea y los países africanos y mediterráneos para buscar soluciones a largo plazo. Iniciativas como la Conferencia Euromediterránea sobre Migraciones, de 2006, la conferencia iberoamericana convocada en julio de ese mismo año por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), o las propuestas del Plan África, son muestras de ello.

Sin embargo, también han llevado a la aplicación de políticas de “contención de crisis” de muy corto plazo, en las que se ha recurrido a la ayuda al desarrollo como instrumento para lograr resultados rápidos para el “control en origen” de los flujos migratorios, que se perciben cada vez más en términos de seguridad, o para persuadir, chequera en mano, a los países de origen o de tránsito para que impidan la salida de emigrantes y acepten las repatriaciones forzosas de los inmigrantes ilegales. La construcción de un centro de retención en Mauritania por parte de las Fuerzas Armadas y la AECI en marzo de 2006 para acoger a los inmigrantes expulsados, la cesión a ese país de cuatro patrulleras para la vigilancia costera, o la concesión de créditos FAD a Mauritania y a Senegal en junio de 2006 parecen situarse más en una lógica de “control de daños” inducida por esas crisis, que en una estrategia de codesarrollo de largo plazo coherente con la lucha contra la pobreza y la vigencia de los derechos humanos³⁷. El trato inaceptable que Marruecos dio a los inmigrantes subsaharianos después de que España incrementara la presión política, a causa de los asaltos a la valla de Melilla, ilustra los dilemas y los

riesgos que puede suponer una política reactiva que responde, más que a un diseño de medio y largo plazo, a la presión de los medios de comunicación o de políticos locales. En éste, como en otros casos, si se utiliza la ayuda como mero instrumento de política exterior para afrontar estas crisis, no se tendrá éxito a largo plazo, y también puede haber costes elevados para la legitimidad de la cooperación al desarrollo.

6.6. LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL EXTERIOR

Desde mediados de los noventa, se ha producido una creciente participación de las Fuerzas Armadas en operaciones en el exterior, de naturaleza muy diferente, y que afectan a las actividades de cooperación al desarrollo y asistencia humanitaria, por lo que éstas se han convertido en un actor que puede tener un papel muy positivo en la construcción de la paz, la protección y la asistencia humanitaria, y la reconstrucción y el desarrollo de los países del Sur. Tres son los ámbitos en los que esa contribución puede ser insustituible: en primer lugar, en el mantenimiento o la imposición de la paz, las Fuerzas Armadas son los únicos actores que pueden crear y mantener las condiciones de estabilidad y seguridad necesarias para asegurar el cumplimiento de los acuerdos, evitar el retorno de la violencia, y que las organizaciones humanitarias y de desarrollo puedan cumplir adecuadamente su mandato y funciones. En segundo lugar, en situaciones de desastre, y en ausencia de medios civiles, las Fuerzas Armadas pueden proporcionar personal y medios logísticos que faciliten el transporte y la distribución rápida y eficaz de la ayuda de emergencia. En tercer lugar, frente al genocidio u otros crímenes de lesa humanidad, no cabe responder con el envío de ONG u otros actores civiles, y el imperativo de la protección humana puede exigir el envío de tropas internacionales y el uso de la fuerza, en aplicación del principio de "responsabilidad de proteger" adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2005.

La experiencia reciente de España, sin embargo, muestra que a menudo las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior no responden a esos parámetros. Sea por un mandato inadecuado, por la búsqueda de visibilidad del Ministerio de Defensa, derivada de una agenda política, o por imperativos estratégicos o de seguridad, las Fuerzas Armadas asumen un papel que no les corresponde, o son parte de un ejercicio deliberado de confusión que caracteriza como "misiones

humanitarias” la participación en una guerra ilegal (caso de Irak), operaciones de imposición de la paz o de protección humana (caso de Kosovo o de Afganistán) que implican el uso, legal y legítimo, de la fuerza militar; o se recurre a medios militares para distribuir socorros en situaciones de emergencia cuando ello no es necesario, ni eficaz, lo que supone problemas de coordinación y genera costes económicos injustificables desde el punto de vista de la relación coste-eficacia (los casos recientes de Indonesia y de Pakistán).

Como han destacado diversos estudios y tomas de posición, entre ellos los elaborados por el CAD y las principales ONG humanitarias, esto genera confusión respecto a las responsabilidades, mandatos y funciones entre unidades militares, organizaciones humanitarias y otros actores civiles de la cooperación al desarrollo, y en determinadas situaciones, la ayuda proporcionada por fuerzas militares que, o bien son beligerantes, o bien son parte de misiones de mantenimiento o imposición de la paz, pone en cuestión el carácter imparcial de la asistencia, y erosiona el denominado “espacio humanitario” en el que han de operar las organizaciones humanitarias que responden a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad contemplados por el Derecho Internacional Humanitario. Ello puede afectar negativamente a su mandato y a su capacidad de prestar asistencia y protección a las víctimas³⁸.

Por todo ello, Naciones Unidas y otros actores humanitarios han ido desarrollando un marco regulador que trata de establecer quién hace qué, y con qué criterios, en las distintas situaciones que se han señalado. En concreto, se han establecido las llamadas “Directrices de Oslo” de 1994 para desastres naturales, y las “directrices MCDA” de 2003 para situaciones de conflicto, que confirman la primacía de los actores civiles imparciales en la distribución de la ayuda humanitaria y las actividades de cooperación al desarrollo, atribuyendo a las Fuerzas Armadas las funciones relativas a la paz y la seguridad³⁹. Estos criterios se han reafirmado en la denominada “Iniciativa de la buena donación humanitaria” (*Good Humanitarian Donorship*), que el nuevo Gobierno español asumió en 2004.

La experiencia española reciente en este ámbito ha sido desalentadora. Durante el Gobierno de Aznar, se recurrió a argumentos humanitarios para construir una burda justificación de la participación española en la guerra de Irak, y en el caso de Kosovo, se dio la paradoja de que las fuerzas españolas, que eran beligerantes, pretendían también ser un actor humanitario imparcial al construir el campo de refugiados de

Hammallah, en Albania. Como resultado, el Ministerio de Defensa se convirtió en una importante fuente de AOD, en especial en la categoría que el CAD computa como ayuda de emergencia. En 2004, Defensa llegó a gestionar el 44 por ciento de la ayuda de emergencia española⁴⁰.

Con el nuevo Gobierno, es obvio que ha habido un cambio de política respecto a esas situaciones. No obstante, se ha mantenido una fuerte presencia de las Fuerzas Armadas en situaciones de catástrofe, en particular en el tsunami asiático, y en Pakistán. Esto parece responder a factores internos, como la búsqueda de visibilidad del Ministerio de Defensa, y externos, y en particular la redefinición de la identidad y funciones de las Fuerzas Armadas y de la OTAN en el nuevo contexto internacional. En relación a la coherencia de políticas, esto ha planteado los siguientes problemas:

- *Coordinación y dirección:* con motivo del tsunami asiático, la decisión de enviar un contingente militar a bordo del buque "Galicia" fue adoptada por el Ministerio de Defensa sin previa consulta a Exteriores y Cooperación, a pesar de que la Ley de Cooperación establece, de manera inequívoca, que la dirección de la política de cooperación corresponde a este último, y que la ayuda humanitaria y de emergencia es parte de la política de cooperación, y no de la política de seguridad y defensa. Exteriores y Cooperación tampoco fue consultado con motivo del despliegue en Pakistán motivado por el terremoto que sufrió ese país, que se realizó en el marco de la OTAN.
- *Eficacia:* el "Galicia" necesitó 23 días para llegar al lugar del desastre, y permaneció allí menos de un mes. El contingente militar en Pakistán también fue muy lento, pues enfrentó múltiples dificultades para desplazarse por el interior de Pakistán⁴¹. A la postre, el impacto real de ambas operaciones fue muy reducido.
- *Coste-eficiencia:* ambas operaciones han supuesto costes muy elevados en relación a los resultados: 8 millones de euros en Indonesia y 16 millones en Pakistán. En el caso de Indonesia, el "paquete" de ayuda española estuvo compuesto por una contribución de 7 millones de euros a través de la AECI y de las ONG; 8 millones del envío del "Galicia", y 50 millones de FAD. Reapareció, así, el modelo "Fuerzas Armadas + FAD" que había caracterizado anteriormente a la respuesta española ante desastres.

Estas cuestiones han sido analizadas por el grupo de trabajo de coherencia de políticas del Consejo de Cooperación, en un proceso que, con la implicación de ONG, expertos y Ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores y Cooperación, ha conducido a la adopción de un texto de consenso sobre el que se pretende continuar trabajando para asegurar la plena aplicación de las directrices de Naciones Unidas, y de otros marcos de regulación que solventen estos problemas.

7. INSTITUCIONES Y CAPITAL HUMANO: LA REFORMA DE LA AECI Y EL ESTATUTO DEL COOPERANTE

A mediados de 2006, la reforma de la AECI es, en según el Gobierno, un “reto pendiente”, pues su puesta en marcha requiere la aprobación de la nueva Ley de Agencias, aún en trámite parlamentario. A través de la reforma, la AECI deberá ganar autonomía y agilidad administrativa, para poder aplicar un modelo de gestión por resultados y contar con mecanismos de contratación y asignación de recursos más flexibles. Aunque en este periodo se han aumentado las plazas de personal en plantilla de la AECI y en las OTC, esa reforma debería resolver los problemas de precariedad laboral que se han ido creando en los últimos años, y dar a la AECI la posibilidad de desarrollar una política de recursos humanos que mejore sus capacidades técnicas y el aprendizaje institucional.

La reforma de la AECI es una pieza clave para la adaptación de la cooperación española a los principios de la Declaración de París y, en particular, a un modelo de gestión por resultados y a la incorporación de nuevos instrumentos, como el apoyo presupuestario y los enfoques sectoriales⁴². También permitirá reforzar las capacidades en ámbitos concretos, como la ayuda humanitaria, aspecto en el que ya se han dado algunos pasos concretos. En el marco de planificación establecido por la DGPOLDE, a la agencia competirá el desarrollo de herramientas de programación operativa y de seguimiento y control que se adapten a las necesidades de armonización con otros donantes y con los planes de desarrollo de sistemas de gestión de los propios países receptores. Esto supondría una mayor delegación de competencias y el fortalecimiento de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC).

Finalmente, la aprobación del Estatuto del Cooperante en junio de 2006 constituye uno de los hitos de este periodo. Su aprobación era una

vieja demanda del sector, y un mandato de la Ley de Cooperación de 1998 (art. 38.2), que el anterior Gobierno ignoró. El Estatuto acaba con un largo periodo de indefinición, al establecer la naturaleza laboral y jurídica de esta figura, sus derechos y deberes, y su relación con las ONG. La norma establece determinados derechos laborales; incluye un seguro colectivo, cofinanciado por la AECI, para cubrir riesgos laborales y gastos de enfermedad; y contempla medidas para facilitar la reincorporación laboral en el retorno. El Estatuto, no obstante, no cubre al personal expatriado de la AECI, del que una parte está en situación precaria a través de contratos administrativos o como personal local, y la Coordinadora de ONGD considera que debería haber sido más amplio en ámbitos como las exenciones fiscales y el régimen de la Seguridad Social.

8. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

Este apretado balance revela que en apenas dos años la cooperación española se ha situado en una senda de crecimiento de recursos, de mejora de la calidad de la ayuda a través de un nuevo marco de planificación, con una decidida orientación a la lucha contra la pobreza. Ha recuperado el consenso interno y se han instaurado canales de diálogo y participación con los actores concernidos. Ha retornado a los consensos internacionales, y se muestra más activa en el plano multilateral. Y se han dado pasos en lo que se presenta como la agenda más difícil, aún pendiente de solventar: la coherencia de políticas, la reforma institucional y la aplicación de los principios de la Declaración de París.

El balance general es indudablemente positivo, y puede afirmarse que en relación a otros ámbitos de la acción exterior, la cooperación al desarrollo presenta resultados más favorables⁴³. Sin embargo, esto no debe ser motivo de complacencia. Las reformas más complejas, y en las que pueden aparecer mayores resistencias políticas, institucionales y corporativas, están aún pendientes y habrán de ser abordadas en apenas dos años de legislatura que aún restan.

En todo caso, si las reformas previstas se materializan, al finalizar la legislatura en 2008 la política española de cooperación al desarrollo presentará una fisonomía muy distinta: responderá plenamente a sus

objetivos declarados, y no será, como en el pasado, un entramado de políticas e instrumentos diversos, poco o nada integrados, plagados de incoherencias y, sobre todo, trufado de intereses espurios que dañaban su legitimidad y mermaban su eficacia.

Aquí radica una de las principales paradojas de este ciclo de reformas: su principal propósito es, en apariencia, bastante modesto: se pretende que la política española de cooperación pueda responder eficazmente, y desde su propia especificidad, a los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados y a los compromisos adoptados en el seno de la Unión Europea, y se aproxime a las políticas y a las buenas prácticas de los países que lideran la comunidad de donantes, y del propio Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. En otras palabras, ese objetivo podría interpretarse en términos de homologación y "normalización" de la política española de cooperación respecto a los países de su entorno y el marco europeo y multilateral. Sin embargo, ello comporta una agenda muy ambiciosa y difícil. Exige importantes cambios respecto al volumen y la calidad de la ayuda, a su marco institucional y normativo, a los instrumentos de planificación y gestión de la misma, y a los vínculos de la ayuda con otras políticas que, en el marco de la acción exterior del Estado, afectan a los países en desarrollo. Y para todo ello, como se indicó, el punto de partida ha sido muy desfavorable. De ahí la importancia de reconocer lo que ya se ha logrado. Pero si hubiera cualquier atisbo de complacencia o de desfallecimiento, tanto por parte de los actores gubernamentales como de la sociedad civil, sólo habría que recordar la magnitud del desafío pendiente.

Fuente: Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI). Las cifras de 2000 a 2004 corresponden a PACI-seguimiento. Las de 2005 y 2006 corresponden a PACI-previsiones. En 2006 se prevén hasta un máximo de 330 millones de euros en forma de aportaciones de capital y contribuciones financieras a Programas de Desarrollo y Organismos y Fondos Fiduciarios Internacionales. Esa cifra procede de la reasignación de FAD aprobada en el trámite parlamentario como enmienda a los Presupuestos Generales del Estado. De acuerdo con las directrices de estadísticas del CAD, de esa cifra 273,65 millones computan como AOD multilateral y el resto, correspondiente a contribuciones multilaterales (46,3 millones destinados al Fondo Global contra el sida y 10 millones a programas específicos de la OMS para atención sanitaria básica), como AOD bilateral.

NOTAS

1. Disponibles en <http://www.aidharmonization.org/>. Ver también la sección sobre eficacia de la ayuda en <http://www.oecd.org/dac>.
2. Ver el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 24 de febrero de 2006, C/46, pp. 1-19.
3. Ver el documento del CAD *Shaping the 21st Century. The Contribution of Development Cooperation*, París, CAD-OCDE, 1996.
4. Ver el borrador de Plan Director elaborado por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) en 1999, y el estudio de Alonso, José Antonio (dir.) (1999), *Estrategia para la cooperación española*, Madrid, MAE-SECIPI, junio de 1999.
5. Un examen más detallado de esta cuestión en José Antonio Sanahuja (2002), *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*, Barcelona, Intermón Oxfam.
6. José María Vera (2004), "Cuatro años perdidos para la política de cooperación. Balance de la legislatura y propuestas para el nuevo calendario electoral", en VV AA, *La realidad de la ayuda 2003-2004*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 67-83.
7. Aunque de manera muy tenue, debido a las resistencias del Gobierno, la evaluación del CAD de 2002 reflejaba ese hecho al recomendar que la cooperación española enfocase mejor sus actividades —en especial el FAD, la conversión de deuda y los programas culturales—, situándolas bajo el objetivo primordial de la lucha contra la pobreza, y que integrase los ODM como marco para evaluar el desempeño de sus programas. Ver Comité de Ayuda al Desarrollo (2002), *Development Cooperation Review. Spain*, París, CAD-OCDE, p. 11.
8. José Antonio Alonso (2001), "Hacia un modelo castizo de ayuda al desarrollo", *El País*, 2 de agosto, p. 21.
9. Sobre esta cuestión, ver José Antonio Sanahuja (2005), "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la 'securitización' de la ayuda", *Documentación Social*, n° 136, enero-marzo, pp. 25-41. Ver también Celestino arenal (2004), "La política exterior de España después de Irak", VV AA, *Perspectivas 2004. Los intereses de España en el Mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE/Instituto Elcano.
10. Una muestra de esa ruptura es la publicación en dos diarios nacionales, el 11 de julio de 2001, del manifiesto "Ante la contrarreforma del sistema de ayuda", firmado por más de 200 personalidades y expertos, y más de 100 ONG. Para un análisis detallado de este proceso, ver José María Vera (2001), "Crónica de un año aciago para la cooperación española", VV AA, *La realidad de la ayuda 2001-2002*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 45-80.
11. Ver Ulrich Beck (2004), *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Barcelona, Paidós.
12. Esta posición es la que sostienen autores como David Held, Mary Kaldor o Daniel Archibugi. Ver, entre otras aportaciones, David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, Madrid, Taurus; y Daniele Archibugi, "La democracia cosmopolita", en *Papeles de cuestiones internacionales*, n° 87, 2004, pp. 43-59.
13. José Antonio Sanahuja (2004), "Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la globalización", *Papeles de cuestiones internacionales*, n° 87, pp. 35-41.
14. José Antonio Sanahuja (2005), "Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española", VV AA, *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 113-158.
15. Celestino del Arenal (2005), "La política latinoamericana del gobierno socialista", *Política Exterior*, vol. XIX, n° 105, mayo-junio.
16. Domingo del Pino (2005), "Alianza de civilizaciones, ¿retórica o necesidad?", *Política Exterior*, vol. XIX, n° 106, julio-agosto.
17. Esta sección se basa, en buena medida, en dos textos adoptados por el Consejo de Cooperación al desarrollo. Por un lado, el dictamen sobre el Plan Director, aprobado por unanimidad en enero de 2005; y la expresión de opinión sobre el proceso de planificación de la cooperación española, aprobada por asentimiento por el pleno del Consejo el 18 de julio de 2006, elaborada por los vocales José Antonio Alonso y José María Medina.

18. Las previsiones para 2005 eran de 2.600 millones de euros, que equivalían al 0,31 por ciento de la RNB, pero la adopción en ese año de una nueva metodología en el sistema de cuentas nacionales significó una revisión al alza de la renta nacional, que se tradujo en una leve reducción de las cifras relativas de AOD, hasta el 0,29 por ciento según el cálculo del CAD.
19. "Los ministerios cederán el 0,7 por ciento de su gasto corriente para ayuda al desarrollo", *El País*, 31 de octubre de 2004, p. 34.
20. "Solbes ve peligrosa una subida tan rápida de la ayuda española al desarrollo", *ABC*, 6 de septiembre de 2006.
21. José Antonio Sanahuja (2005), "Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española", VV AA, *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Barcelona, Intermón Oxfam, p. 144.
22. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Cooperación al Desarrollo, nº 612, 20 de junio de 2006, p. 8 y 23.
23. Marta Arias (2006), "El largo camino hacia la coherencia", contribución al Foro AOD de FRIDE, disponible en <http://www.fride.org>. Otra aportación reciente, aunque circunscrita al ámbito económico es la de Iliana Oliví y Alicia Sorroza (coords.) (2006), *Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica*, Madrid, Real Instituto Elcano.
24. Ver la comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, en el Diario de Sesiones nº 24, de 19 de mayo de 2004; y la comparecencia ante la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Secretario de Estado de Comercio, Pedro Mejía, en el Diario de Sesiones nº 74, 14 de septiembre de 2004.
25. Así lo reconocen algunos de los defensores del FAD, habitualmente ocultos tras distintos seudónimos. Ver Roque Sanseverino (2006), "El loro de Ambrosio y el FAD a China", *Newsletter Iberglobal*, 15 de junio; y Colectivo Atrium (2006), "FAD: cifras y relevancia", *Newsletter Iberglobal*, 6 de julio.
26. Intermón Oxfam (2006), *Renovarse o morir. Por qué la reforma de los créditos FAD no puede esperar*, Madrid, Intermón Oxfam, informe 07.
27. Manuel Lorente y Marta Arias (2004), "Créditos FAD: de nuevo en el punto de mira", VV AA, *La realidad de la ayuda 2004-2005*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 81-114. Para las cifras más recientes, ver Sudirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización (2006), "La actividad del FAD en 2005", *Boletín Económico de Información Comercial Española* nº 2.889, 5 a 18 de junio de 2006, pp. 3-12.
28. Ver VV AA (2005), *Informe de la financiación oficial española en la operación de emergencia y ayuda tras el tsunami*, Madrid, The Parc/DARA, e Intermón Oxfam (2005), *Los créditos FAD para el Tsunami se quedan en casa*, diciembre.
29. Marta Arias (2005), "Créditos FAD: el debate que nunca llega", *Economía Exterior*, nº 35, pp. 75-81.
30. Véase la sección sobre comercio del Informe sobre Coherencia de Políticas aprobado por el Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 18 de julio de 2006 para su remisión al Congreso de los Diputados.
31. Esta sección se basa, en parte, en el documento sobre deuda externa incluido en el Informe sobre Coherencia de Políticas aprobado por el Consejo de Cooperación al Desarrollo en su sesión de 18 de julio de 2006, y en el examen de los debates que ha ocasionado la Proposición de Ley de Tratamiento de la Deuda Externa a lo largo de 2005 y 2006.
32. El debate final de la proposición de ley en el pleno del Congreso fue un interesante reflejo de las distintas posiciones, véase el Diario de sesiones nº 187, Pleno y Diputación Permanente, del 22 de junio de 2006, pp. 9430-9444, en particular las intervenciones de los diputados Eduardo Madina (PSOE), Carles Campuzano (CiU), y Joan Herrera (IC-Verts), que han sido importantes impulsores de la proposición de ley y han defendido activamente su vocación de desarrollo. Ver también Daniel Gómez-Olivé (2005), *¿Una buena ley para la gestión de la deuda externa?*, Observatorio de la deuda en la globalización, Universidad Politécnica de Catalunya, mayo (disponible en <http://www.debtwatch.org>).
33. Ver el *Informe del grupo de trabajo técnico sobre mecanismos innovadores para financiar la lucha contra el hambre y la pobreza*, de 2005.

34. "España considera que las propuestas de la UE contra la pobreza perjudican al turismo", *El País*, 12 de abril de 2005, p. 55.
35. "Francia estrena una tasa aérea para luchar contra el sida en el tercer mundo", *El País*, 3 de julio, p. 43.
36. Ver la intervención del ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en la Conferencia de París sobre fuentes innovadoras de financiación del desarrollo, 1 de marzo de 2006.
37. "Senegal acepta la devolución de inmigrantes a cambio de dinero para hacer pantanos", *El País*, 22 de mayo de 2006, p. 26. "Senegal y Guinea Bissau aceptan la repatriación de casi 700 inmigrantes a cambio de ayudas", *El País digital*, 31 de mayo de 2006; "Cinco países africanos se comprometen a negociar con España acuerdos de readmisión", *El País*, 26 de mayo de 2006, p. 26.
38. Ver Comité de Ayuda al Desarrollo (1999), *Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict. Comparative Advantages and costs*, París, CAD/OCDE, y José Antonio Sanahuja (2002), *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*, Barcelona, Intermón Oxfam.
39. *Guidelines on the use of military and civil Defense Assets in Disaster Relief*, Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), Naciones Unidas, mayo de 1994 ("Directrices de Oslo"); *Guidelines on the use of Military and Civil Defence Assets to support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, Nueva York, IASC-OCHA, marzo de 2003; y *Civil-military relationship in complex emergencies. An IASC reference paper*, IASC-OCHA, junio de 2004.
40. Observatorio de la Acción Humanitaria (2005), *La acción humanitaria en 2003-2004: años convulsos, respuesta insuficiente*, Madrid, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, diciembre.
41. "La burocracia, obstáculo de la misión humanitaria", *El País*, 1 de noviembre de 2005, p. 6.
42. Ver Ana Alcalde (2006), *Armonización en el marco de la cooperación española: algunas ideas para el debate*, Madrid, Foro AOD FRIDE (disponible en <http://www.fride.org>).
43. Hay especialistas, como Esther Barbé, que califican el año 2005 como periodo de "impasse" en la política exterior española, salvo en la cooperación al desarrollo, donde el balance es más favorable. Ver Esther Barbé (2006), "Disenso y diversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005", VV AA, *Anuario Internacional CIDOB 2005*, Barcelona, CIDOB, pp. 301.

ESTER ASÍN MARTÍNEZ Y OLIVIER CONSOLO

CONCORD-Confederación Europea de ONG de Desarrollo y Emergencia

La Unión Europea (los 25 Estados miembros más la Comisión Europea) es el principal donante mundial de ayuda pública al desarrollo y de ayuda humanitaria. Y como tal, la agenda europea en materia de política de desarrollo ha sido crucial en el 2005. En el mes de abril, la Comisión Europea presentaba tres comunicaciones, que contenían diversas propuestas para acelerar los progresos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: sobre el volumen y la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo; sobre la coherencia de las políticas de la Unión; y sobre la prioridad a África.

De manera paralela, la Unión Europea ha emprendido una serie de reformas de las políticas y de los instrumentos de la acción exterior, incluidos los instrumentos accesibles a las ONG y la sociedad civil, el marco de las negociaciones sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013 (el próximo presupuesto de la UE).

En 2005, la Unión Europea se dotó de una nueva Declaración de Política de Desarrollo, el llamado "Consenso Europeo".

Todos estos procesos tienen y tendrán un impacto, no sólo en el papel que la UE juega en materia de lucha contra la pobreza, sino también en el papel de la sociedad civil y de las ONGD como actores de estas políticas de solidaridad internacional. Estos procesos son igualmente

una oportunidad para debatir de manera transparente y democrática sobre el impacto de las políticas europeas en las poblaciones más desfavorecidas y sobre el papel de Europa en el mundo como una posible fuerza mundial para el cambio.

1. EL PROCESO DE REVISIÓN DE LA DECLARACIÓN DE POLÍTICA DE DESARROLLO DEL 2000

La Comisión Europea y el Consejo acordaron en el año 2000 una “Declaración conjunta sobre política de desarrollo”, que establecía por primera vez el marco, los objetivos principales y los sectores prioritarios de la política de desarrollo de la Comisión. Desde el inicio de su mandato en 2004, el comisario Louis Michel tuvo mucho interés en la revisión de la Declaración del 2000 y en la elaboración de una nueva Declaración que debería guiar la cooperación al desarrollo de la Unión a partir de 2006. Así, en su audición de investidura ante el Parlamento Europeo en noviembre del 2004, el entonces futuro comisario Louis Michel, refiriéndose a la Declaración del 2000, expresaba su deseo de “aprovechar las citas importantes de 2005 para revisar la definición de nuestras prioridades. Quisiera lanzar este debate lo más rápidamente posible...”¹. Entre los argumentos avanzados figuraban la necesidad de abordar nuevos retos en el mundo tras el 11 de septiembre y el proceso acelerado de globalización.

Es evidente que desde la Declaración de 2000 han surgido nuevas prioridades políticas en la Unión Europea, en particular la política de vecindad (relaciones con los países fronterizos con la UE) y la estrategia de seguridad. A través de esta revisión, se trataba de potenciar el perfil de la cooperación al desarrollo dentro de la familia de relaciones exteriores de la UE y de potenciar el perfil del propio comisario de desarrollo como preparación a la llegada del futuro ministro europeo de Asuntos Exteriores, una vez que entrase en vigor la Constitución Europea.

El proceso de revisión de la Declaración del 2000 ofrecía una buena oportunidad para debatir de manera transparente y democrática sobre el papel de la Unión europea en el mundo, sus políticas de solidaridad y el impacto en las poblaciones más desfavorecidas, asociando a todos los actores del debate: instituciones europeas, Estados miembros, parlamentos nacionales y europeos y la sociedad civil. Sin embargo, las ONG

europas reagrupadas en CONCORD² consideraron que el método de consulta por Internet escogido por la Comisión no era el más apropiado para fomentar y facilitar un debate serio y en profundidad sobre una cuestión tan estratégica como el futuro de la política europea de desarrollo.

A pesar de la clara falta de visión estratégica respecto a la participación de la sociedad civil en este proceso, CONCORD consiguió jugar un papel activo en el proceso de revisión. En este sentido, es importante destacar el papel jugado por las asociaciones nacionales miembros de la Confederación en el diálogo con los respectivos ministerios de Asuntos Exteriores o Desarrollo, y con los eurodiputados.

Lo que la Comisión Europea preveía como un proceso rápido, quizás demasiado, se convirtió en una auténtica negociación con los Estados miembros, en la que se enfrentaron visiones opuestas sobre diferentes temas: las prioridades y orientaciones de la política de desarrollo, la relación con otras políticas o el papel y valor añadido de la Comisión, los "límites" a su actuación. El Parlamento Europeo, por distintas razones que convendría analizar en profundidad, no fue un actor al mismo nivel que la Comisión o que los Estados miembros, aunque es justo reconocer que ciertas mejoras en el texto final del Consenso tienen su origen en el informe aprobado por el Parlamento. El Parlamento fue también mucho más receptivo a las propuestas de la sociedad civil.

2. EL NUEVO CONSENSO EUROPEO: LUCES Y SOMBRAS

El nuevo consenso europeo fue adoptado en noviembre del 2005 por el Consejo, la Comisión y el Parlamento europeos. Hay que destacar que por primera vez, se trata de un texto que se aplica tanto a la Comisión como a los Estados miembros. La nueva Declaración no es un reglamento o un texto de valor jurídicamente obligatorio, pero contiene una serie de principios y de compromisos, incluyendo nuevos objetivos en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo, que deberán traducirse en propuestas concretas, a nivel político y financiero.

La Declaración contiene dos partes: la primera fija los objetivos y principios comunes de la cooperación para el desarrollo. La primera parte pretende guiar la cooperación tanto de los Estados miembros como de la Comisión. En la segunda parte se precisa el papel de la Comisión

Europea y el valor añadido que ésta aporta, así como el modo en que se llevarán a la práctica en el plano comunitario los objetivos, principios, valores, coherencia de políticas en favor del desarrollo y compromisos definidos en esta visión común.

Si el texto puede ser y será sin duda objeto de una lectura más bien crítica por parte de las ONG, hay que constatar que es mejor, o menos malo, según los humores, que las propuestas iniciales de la Comisión Europea. Varios puntos reflejan las reivindicaciones y propuestas de las ONG a nivel europeo. De manera general, podemos considerar que los esfuerzos desplegados no fueron vanos.

A) OBJETIVOS

El objetivo primordial y horizontal de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea es la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible, incluido el empeño en la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La Declaración afirma que el desarrollo constituye un objetivo central en sí mismo. Algo que puede parecer evidente, aunque no lo fue al inicio del proceso. En las primeras propuestas de la Comisión se hablaba más bien de gestionar la globalización que de erradicar la pobreza o promover los derechos humanos.

Sobre otros puntos, la Declaración ha sido acogida por las ONG: cuando reafirma que el desarrollo es un objetivo central en sí mismo; cuando concede tanta importancia del desarrollo humano como de la creación de riquezas, cuando recuerda y define los principios de apropiación y de *partnership* (asociación), cuando insiste en el diálogo político como previo a la realización de los objetivos de desarrollo. Aunque en este último caso, el énfasis puesto sobre el buen gobierno y los derechos humanos olvida un poco el diálogo sobre estos temas, por cierto importantes. Parece que Europa les diga a sus contrapartes del Sur: “¡administren bien, nosotros nos ocupamos del resto!”.

B) MÁS Y MEJOR AYUDA

Europa recuerda su compromiso de alcanzar el objetivo del 0,7 % en 2015, sostiene la búsqueda de financiamientos complementarios y se compromete a gestionar la ayuda de manera más eficaz y menos costosa. Se

compromete también en encontrar soluciones para las deudas insostenibles al nivel multilateral.

C) COHERENCIA DE POLÍTICAS

Se consagran algunos párrafos a la coherencia de políticas, con una tímida proposición de "tomar en consideración" los objetivos de la cooperación al desarrollo en otras políticas europeas que pueden afectar a los países en vías de desarrollo. En este marco, y en términos prudentes, la Declaración establece conexiones entre desarrollo, comercio y seguridad (36-37). Leeremos que si el dogma de la apertura de los mercados está muy presente, hay que aplicarlo según ritmos adaptados a cada caso. Europa recuerda también en esta ocasión su proyecto que se reduzca de modo sustancial las distorsiones comerciales creadas por sus subvenciones a la agricultura.

Es bienvenida la preocupación de aumentar el control de las armas, particularmente ligeras y de promover el derecho a un empleo digno limitando la "fuga de cerebros". Sin embargo, la Unión Europea no ha acordado todavía mecanismos democráticos y transparentes que permitan monitorear el impacto de otras políticas europeas sobre los países en desarrollo.

D) LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

El tema de la participación de la sociedad civil ha sido un reto tanto en el proceso de elaboración del texto como en el texto mismo.

Como ya hemos subrayado, el proceso de consulta de la sociedad civil en los meses previos a la negociación final del texto entre las instituciones fue pobre y poco alentador. La sociedad civil en los países en desarrollo y las ONG europeas no han sido seriamente consultadas en el proceso de elaboración del documento de política de desarrollo. La Comisión Europea no supo aprovechar esta oportunidad de revisión de la estrategia europea para lanzar un amplio e inclusivo proceso de debate. Una gran consulta hubiera podido ser el terreno de intercambios y de nuevas alianzas entre actores. Hubiera podido ser una oportunidad para incluir a importantes actores sociales y académicos tanto del Sur como europeos. A menudo las instituciones olvidan que el método participativo de elaboración de políticas públicas es tan importante como el "producto final"... La

participación amplia de actores y contrapartes suele reforzar el compromiso de cada uno, la apropiación y permite poner las bases para alianzas estratégicas importantes en la fase de ejecución y monitoreo de las políticas.

En el contexto internacional de los Objetivos del Milenio para el Desarrollo, una vez más lamentamos la falta de visión política de las instituciones europeas. En relación al contenido de la política europea de desarrollo lamentamos también la escasez de visión sobre el rol y el valor agregado de los actores de la sociedad civil tanto en los países en desarrollo como en la Unión Europea. Además, no reconoce ni valora las relaciones estrechas que existen entre sociedad civil de diferentes países, a nivel regional o entre varias regiones del mundo. Las instituciones europeas siguen mirando al mundo con una visión “estatal” retórica, donde se niega el papel de proposición y fiscalizador de los grupos organizados de la sociedad civil, contribuyendo así desde lo local hasta el nivel internacional a un funcionamiento más democrático e eficiente del Estado y de las instituciones multilaterales.

El Consenso europeo sobre el desarrollo no ha sido capaz de reconocer la calidad y la gran diversidad de experiencias de redes, alianzas y trabajo conjunto entre actores europeos de la sociedad civil y sus contrapartes en los países en desarrollo.

Desgraciadamente esta tendencia tiende a generalizarse en varios sectores de acción de la Unión Europea. No solo en el campo de la solidaridad internacional y el desarrollo. En este contexto, cabe resaltar nuestra responsabilidad en movilizar nuestras bases, la opinión pública europea y nuestras contrapartes para que nuestro rol sea reconocido por las instituciones europeas. Este esfuerzo tiene que enraizarse en el ámbito nacional, a nivel de cada región y país de la Unión Europea. Dicho reto es crucial tanto para los “viejos” países de la UE como para los nuevos Estados miembros, donde la sociedad civil encuentra a menudo dificultades para ser considerado como un interlocutor por parte de las autoridades nacionales. Ése es uno de los grandes desafíos que CONCORD enfrenta el día de hoy.

E) LA COMISIÓN EUROPEA

La segunda parte de la Declaración repite varios de estos principios en el marco de las políticas de la Comisión. Se esfuerza, en primer lugar, pero de modo bastante vago, por describir el valor añadido de esta última:

presencia global, acciones sobre la coherencia, la promoción de buenas prácticas, el apoyo a la coordinación y a la armonización... Una lista bastante general de tareas para no herir ningún Estado miembro, pero que no perfila un marco muy dinámico para la cooperación europea.

La Declaración toma nota de las nuevas propuestas de la Comisión en el marco del debate sobre las perspectivas financieras, y aquí asistimos a una cierta dilución de la noción de ayuda al desarrollo. Ésta, además, estará sometida a criterios de ejecución; en materia de progreso socioeconómico, en materia de buen gobierno, en materia de utilización de la ayuda. Sin que las contrapartes y los beneficiarios parezcan tener algo que decir... En teoría, las prioridades serán definidas con los países beneficiarios y en coordinación con otros países donantes. Pero la Comisión ya define las suyas: comercio y la integración regional, la gestión del medio ambiente, las infraestructuras y las comunicaciones, el agua y la energía, el desarrollo rural y la agricultura, el buen gobierno y los derechos humanos, la prevención de los conflictos y la gestión de las crisis, el desarrollo humano (salud, educación, cultura y cuestiones de género), la cohesión social y el empleo.

Habrà que analizar detalladamente la realización efectiva de este vasto programa. Pero *a priori*, la atención en las cuestiones agrícolas, en el empleo digno, en el medio ambiente, en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos convergen con lo que las ONG deseaban.

Sin embargo, el énfasis sobre la integración en un mercado mundial cada vez más liberalizado, el buen gobierno entendido demasiado a menudo según los criterios de las instituciones financieras internacionales y una visión del desarrollo humano que no parece incluir de manera clara la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales confirmarán nuestros temores.

La Declaración contempla también una serie de temas transversales e instrumentos diversos como los fondos globales, los programas sobre la coherencia, la ayuda presupuestaria.

Para finalizar, encontraremos un inicio de respuesta a una propuesta de las ONG que habían subrayado la ausencia de una evaluación de la Declaración 2000, de las estrategias definidas en 2000 para fundar estas nuevas proposiciones. La Declaración parece reconocer también la necesidad de que las instituciones europeas se apropien mejor que antes de las orientaciones de su documento y propone un informe anual sobre su ejecución.

3. CONCLUSIÓN

El nuevo Consenso plantea varios desafíos: ¿hasta qué punto constituirá un documento de referencia para la programación a nivel de los Estados miembros y a nivel de la propia Comisión? Sería interesante monitorear la revisión de las estrategias nacionales de cooperación o la elaboración de nuevas estrategias (actualmente en fase final en muchos países), y analizar hasta qué punto se inspiran o reflejan los principios del texto europeo.

Otro reto es que esta Declaración salga del círculo restringido de la DG Desarrollo de la Comisión, y que las otras instituciones europeas se apropien mejor que antes las orientaciones de este documento de política (especialmente a nivel de las delegaciones de la Comisión en los países en desarrollo o en las direcciones “relaciones exteriores” y “comercio”).

El debate sobre la “división del trabajo” entre los Estados miembros y la Comisión, y el papel de ésta no ha concluido con la adopción del nuevo Consenso. La agenda de París sobre la armonización, coordinación y eficacia de la ayuda pone de relieve la urgencia de llevar a cabo este difícil debate. Ciertos Estados miembros pretextan una supuesta ineficacia de la ayuda comunitaria para justificar el rechazo a que la Comisión promueva iniciativas de coordinación de los programas bilaterales de ayuda. Para otros, no es factible en la práctica o asimilan dichas iniciativas de coordinación con la desaparición de programas de cooperación bilaterales a favor de supraprogramas europeos controlados por “Bruselas”.

Otro desafío de talla es que la Unión Europea —en 2006— siga estando a la altura de las promesas hechas en 2005 y que los compromisos adquiridos se traduzcan en actos a nivel político y financiero. Eso implicaría, por ejemplo, que en el marco de las futuras perspectivas financieras 2007-2013, el instrumento dedicado al desarrollo se beneficiase de un nivel apropiado de financiación. A no ser que esta Declaración sea acompañada de un Instrumento de Cooperación de Desarrollo fuerte, el Consenso europeo se convertirá inevitablemente en papel mojado. Desgraciadamente, los signos enviados por las instituciones hasta ahora no están siendo demasiado prometedores.

Más que nuevos documentos y declaraciones, las instituciones europeas tendrían que poner énfasis y esfuerzo en cumplir lo que se ha comprometido en repetidas ocasiones estos últimos años. Ojalá que la

sociedad civil organizada en Europa y en los países en desarrollo unan fuerzas para recordar a nuestros líderes que la lucha contra la pobreza se gana con actos y no con palabras.

La credibilidad de la Unión Europea en la escena mundial y de cara a los ciudadanos europeos está en juego.

NOTAS

1. http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/speca_michel_es.pdf
2. Confederación Europea de ONG de Desarrollo y de Emergencia, integrada por 21 asociaciones o plataformas nacionales de ONGD (CONGDE en España) y 19 redes y familias, que representan a alrededor de 1.600 ONG europeas.

SEGUNDA PARTE

**CASOS PRÁCTICOS SOBRE LA APLICACIÓN
DE NUEVOS INSTRUMENTOS PUESTOS EN MARCHA
POR LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA**

I. EL CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN EN ECUADOR

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas para el tratamiento y la condonación de la deuda han venido siendo un asunto de interés prioritario para el mundo en desarrollo desde el estallido de la gran crisis de la deuda de 1982. Las soluciones arbitradas ante aquella crisis resultaron de todo punto insuficientes, y hoy son muy numerosos los países que arrastran problemas de sobreendeudamiento bien sea de manera abierta y visible o bien de manera larvada.

A pesar del tiempo transcurrido desde aquel primer estallido y las medidas iniciales con las que se afrontó puede decirse que los problemas actuales derivados del sobreendeudamiento se siguen de la deficiente resolución de aquella crisis. De manera que todavía hoy la deuda externa persiste como problema, y no únicamente para los países más pobres, como parecería indicar el hecho de que las medidas aplicadas en la última década —en el marco de la iniciativa HIPC²— se han dirigido casi exclusivamente a atacar sus problemas. De hecho, según los cálculos del Banco Mundial³ hay un total de 88 países en situación de endeudamiento moderado o severo.

En este contexto general es en el que operan los programas de conversión de deuda iniciados desde el sector privado hace dos décadas y con quince años de historia para el caso del sector público. Los programas de

conversión de la deuda son, así pues, una de las posibilidades que ofrece el menú de tratamiento de la deuda externa, y están vinculados a las políticas de ayuda al desarrollo.

Conviene tomar como punto de partida que las políticas de conversión no están llamadas a solucionar los problemas del sobreendeudamiento ni a ofrecer salidas consistentes a esa situación. No es ése ni su objetivo, ni tienen la capacidad para ello. Tampoco pueden conseguir un impacto decisivo sobre las cuentas nacionales de los países sobreendeados, pues normalmente se ha tratado de operaciones por montos limitados como para tener un impacto sustantivo en las cuentas nacionales. Y, en consecuencia, tampoco los programas de conversión de la deuda van a ser la herramienta clave para resolver problemas estructurales de desarrollo como la extensión de la pobreza o la extrema desigualdad existente al interior de los países deudores o, desde una perspectiva más amplia, la desigualdad Norte-Sur.

Por el contrario, los canjes de deuda sí pueden ofrecer un alivio financiero puntual para los países afectados, siempre que la deuda convertida sea en primer lugar deuda que estuviera siendo efectivamente servida, se aplique una tasa de descuento suficientemente alta, se acuerde efectuar el pago en moneda local evitando gastos en divisas, y un calendario de desembolsos adecuado no provoque una tensión financiera adicional en lugar de un alivio al país endeudado.

Partiendo de estas consideraciones preliminares, los canjes de deuda pueden suponer una aportación desde el ámbito de la cooperación para el desarrollo que reduzca el impacto presupuestario de los pagos del servicio de la deuda, y contribuya a generar nuevos recursos para inversiones sociales o en diferentes ámbitos del desarrollo. Y sumarse así a otras fuentes de financiación de actividades de desarrollo provenientes de la cooperación internacional.

2. MODALIDADES DE ACTUACIÓN

Las políticas de conversión de deuda —a través de programas o de operaciones puntuales— constituyen así un instrumento de lo que podría denominarse *política activa* de tratamiento de la deuda.

Las operaciones de conversión de deuda implican un cambio en el contenido de una operación en principio estrictamente financiera. Se

intercambia el derecho a un cobro por otro tipo de activos, tales como inversiones productivas, participaciones en empresas locales, o incluso (en el caso de la conversión de deuda por inversión pública) la renuncia a un cobro a cambio de que el dinero se destine a proyectos o programas educativos, medioambientales. Son precisamente este tipo de canjes a los que nos referiremos en mayor medida en el presente artículo.

El mecanismo de funcionamiento de la conversión de deuda es análogo en todos los casos, pero existen diversas modalidades, en función de los actores implicados y de la utilización de los recursos a que se dé lugar. Veamos las diferentes categorías:

- a) *La conversión de deuda privada por inversiones.* En esas operaciones el Estado deudor oferta a entidades privadas titulares de su deuda externa la posibilidad de poner en marcha actividades económicas en el país, efectuando una parte del pago en títulos de deuda vencidos o pendientes de cobro. De modo que las empresas reutilizan de manera productiva esos activos, con tasas de descuento por tratarse de activos de dudoso cobro, y el país deudor reduce la carga de su deuda.

Las primeras iniciativas de conversión de deuda son precisamente las iniciadas por el sector privado, y datan del periodo de aplicación del Plan Baker —el último tercio de los años ochenta—. Algunos países utilizaron hace más de una década con particular intensidad el mecanismo de la conversión de deuda privada. Fue el caso de Chile, que estableció acuerdos de conversión de deuda por importes cercanos a los 3.000 millones de dólares en 1988 y 1989, o de Argentina por un importe de 6.670 millones de dólares en 1990⁴. La mayor parte de los países de América Latina se iniciaron en el último tercio de los 80 programas de conversión de deuda por inversiones privadas. En este tipo de operaciones de conversión la relación se produce directamente entre el inversor o prestamista privado y el Estado deudor, sin intermediaciones, y la deuda afecta es enteramente privada.

- b) *La conversión de deuda pública bilateral.* Es la que tiene lugar entre dos Estados, deudor y acreedor. En este caso se negocia sobre la base de deuda bilateral, normalmente procedente de créditos blandos otorgados en el marco de la AOD o de fallidos en operaciones de

crédito a la exportación cubiertos por compañías de seguros estatales. En estos acuerdos, debe determinarse un monto de deuda sujeta a conversión (por ejemplo, 100 millones de dólares), una tasa de descuento (por ejemplo, el 50 por ciento; es decir, se dedicarían a los fines del fondo 50 millones). Una vez acordados los términos financieros de la operación —monto, tasa de descuento y periodo de desembolso— se determina el destino de los recursos que el país deudor depositará normalmente en el plazo de varios años en un fondo de contravalor o de depósito en moneda local (siguiendo con el ejemplo, serían 50 millones de dólares en la moneda del país deudor).

Desde el año 1990, con la aprobación del Tratamiento Houston en el Club de París se introduce la posibilidad de llevar adelante operaciones de conversión de deuda pública, lo cual supone una nueva regulación de este tipo de operaciones, que en adelante podrían realizarse por montos ilimitados con la deuda concesional y de manera limitada cuando se trate de *deuda comercial pública garantizada*⁵. Dicha limitación se ha reducido paulatinamente hasta que, con la aprobación de los Términos de Lyon en 1996, se situó en el 20 por ciento del total de este tipo de deuda o 30 millones de Derechos Especiales de Giro (la mayor de ambas cantidades en cada caso) y más recientemente subió hasta el 30 por ciento de ese tipo de deuda.

Las principales modalidades de conversión de deuda pública son las siguientes:

1. *Conversión de deuda por inversión privada con recompra.* En este caso, son actores directamente implicados las empresas u otras entidades del país acreedor a las que se oferta un monto de deuda que podrán comprar a su Estado por un valor inferior a su nominal, y por la que recibirán del país deudor un precio superior en unos puntos porcentuales (que normalmente variará en función de la situación económica del país partícipe del canje). Las empresas del país acreedor pagarán a su Estado en moneda nacional y recibirán el pago del Estado deudor en moneda local, y con esos recursos llevarán a cabo inversiones, participarán en empresas locales, crearán *joint-ventures*..., en condiciones previamente pactadas con dicho Estado deudor. Los beneficios repercuten en las tres partes:

- El Estado acreedor se deshace de una deuda de dudoso cobro y logra un cobro anticipado, eso sí, por un importe inferior al nominal.
- Las empresas tienen, en primer lugar, una ganancia procedente del diferencial entre el precio pagado y el cobrado, lo que supone un beneficio financiero (de hasta 10 puntos), y, por otra parte, utilizan la operación como mecanismo de penetración comercial en la economía, con el respaldo del Estado receptor de las inversiones, que da su conformidad a las mismas.
- El Estado deudor ha de afrontar el pago anticipado de deudas, pero lo hace a un precio inferior al nominal, y además en moneda local, lo que supone una importante ventaja, pues no deberá utilizar para ello sus escasas divisas. Por otra parte, se asegura que esos pagos se reinvertirán en su propia economía y en operaciones para las que ha dado su visto bueno⁶.

Veamos el ejemplo de la puesta en marcha de un programa de conversión de deuda pública por inversiones privadas, entre Marruecos y España⁷, lanzado con éxito en 1996 y prorrogado en sucesivos ejercicios hasta la actualidad.

La operación, en su primera fase, contó con un acuerdo para la venta de 6.250 millones de pesetas de deuda marroquí en manos del Estado español. A los posibles compradores, interesados en invertir en Marruecos, se les ofreció una ganancia de partida entre el precio que pagan al Estado español y el que hace efectivo el Estado marroquí. El Estado marroquí pagaría el importe que se fije en dirhams (moneda local), con los que los inversores españoles deberán realizar inversiones en Marruecos o bien adquirir participaciones en entidades marroquíes para fortalecer los vínculos entre los sectores privados de ambos países. El mecanismo de la operación es el siguiente:

- En primer lugar los inversores españoles deben conseguir la autorización del Ministerio de Finanzas e Inversiones exteriores del Reino de Marruecos para su inversión, además de una estimación del precio que les será pagado por la deuda española que presenten, lo que validará la puesta en marcha del procedimiento de compra.
- En segundo lugar se realiza la compra de la deuda al Estado español, que se desarrolla bajo la modalidad de subasta. Cada oferta de los inversores debe contener el valor nominal en euros (entonces eran pesetas) de la cantidad de deuda deseada y el

precio que se oferta para la compra de la misma. Deberá incluir también la notificación de otra cantidad alternativa menor, que bajo las mismas condiciones estaría dispuesto a comprar. El inversor tendrá en cuenta a la hora de ofertar el precio a pagar por la deuda española el que previamente haya acordado cobrar por esos títulos con el Ministerio de Finanzas e Inversiones Exteriores del Reino de Marruecos, para de este modo calcular el diferencial que podría obtener. Deberá presentar también la autorización marroquí de su inversión, así como el compromiso de adquirir la deuda que le sea adjudicada.

- El Estado español resuelve la licitación de acuerdo con el criterio del precio ofertado por el inversor, que siempre deberá ser superior a un precio mínimo fijado por la Administración española y comunicado previamente a los inversores. Por último, las autoridades españolas se reservan la posibilidad de tener en cuenta criterios distintos del precio a la hora de fallar la concesión de la compra de la deuda.

En la primera fase de la mencionada operación, España recibió un cobro de las empresas que acudieron a la licitación, del 54 por ciento del nominal de esa deuda, recibiendo de Marruecos un 60 por ciento del nominal en moneda local (lo que fija en 6 los puntos porcentuales de ganancia estrictamente financiera en la operación para cada una de las empresas participantes).

En esta modalidad en que hay un tercero que participa como comprador intermedio han intervenido en ocasiones entidades sociales, con ofertas sin concurso por un valor nominal muy bajo y el compromiso de reinversión de la deuda en proyectos sociales o ambientales. UNICEF o grandes organizaciones ambientales norteamericanas fueron las que más activamente utilizaron estos mecanismos en los primeros años noventa.

2. Los programas de conversión pública de deuda por inversiones en desarrollo son estrictamente bilaterales y generalmente implican la creación de un fondo de contravalor. Dichos programas operan mediante la firma de un acuerdo entre los dos Estados, en que el país acreedor renuncia al 100 por ciento de los cobros a cambio de que el país endeudado deposite cierta proporción de esa deuda (normalmente entre un 10 y un 50 por ciento, pero en ocasiones llega hasta el

100 por ciento del nominal) en un fondo con el que se llevarán adelante proyectos de desarrollo. La ejecución de dichos proyectos corresponderá, en función del acuerdo, a las Administraciones de ambos países, a organizaciones sociales o a empresas, normalmente del país acreedor —caso en el cual se produce un retorno comercial de la operación de canje—. Veamos las modalidades principales:

- Programas *de conversión de deuda por medio ambiente*; en los mismos, los países deudores reciben los títulos de deuda externa de alguno de sus acreedores con el compromiso de que el importe resultante del pago de esas deudas se destinará a políticas o acciones para la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. Estas políticas podrán ser ejecutadas bien por el propio Estado o por entidades especializadas.
- Programas *de conversión de deuda por proyectos de desarrollo, sociales o educativos*. El funcionamiento es análogo al de los programas de deuda por medio ambiente, pero en este caso las políticas a desarrollar son proyectos de desarrollo. También existe en este caso la posibilidad, según el acuerdo que se alcance, de que dichos proyectos o actividades los ejecuten entidades públicas o privadas de ambos países, incluidas Organizaciones No Gubernamentales de ambos países. Es habitual en este tipo de mecanismos contar con la participación de organizaciones de la sociedad civil en la fase en que se determina el destino de los recursos, en la ejecución de los mismos, si llegara el caso, y en el seguimiento y evaluación de los resultados del programa. Numerosos países han tenido y tienen mecanismos de este estilo, entre otros, Bélgica, Suiza, Italia, Alemania, Canadá o España.
- *Creación de fondos multilaterales a partir de canjes de deuda bilaterales*. El caso a que cabe referirse, muy significativo aunque no ha sido replicado es el del Eco Fund, creado en Polonia en los noventa a partir, primero, de recursos provenientes de la conversión de deuda norteamericanos a los que se sumaron recursos aportados por canjes de deuda de otros tres países donantes. Esta estructura permite ahorrar en estructuras administrativas y permite aumentar el impacto potencial de las operaciones al ser mucho mayor el volumen de recursos afectos al fondo.

3. CLAVES PARA EL IMPACTO DE LOS CANJES POR DESARROLLO

Los canjes de deuda por desarrollo, como cualquier otra modalidad de actuación dentro de las políticas de cooperación, no garantizan *per se* un impacto positivo sobre el desarrollo. El potencial impacto positivo dependerá de la combinación de una serie de elementos en cada una de las operaciones, que por tanto deberán ser evaluados en cada caso para poder valorar con equilibrio la calidad y el impacto de una política de canjes de deuda.

Esos elementos pueden dividirse entre financieros y de desarrollo. Veamos en primer lugar los *elementos financieros* que determinan el posible impacto positivo de un canje de deuda por desarrollo. Estos elementos deben ser considerados de manera combinada para poder analizar el efecto de cada operación.

- *Monto afectado.* Los canjes de deuda afectan a una parte, normalmente pequeña, de la deuda de un país deudor con uno de sus acreedores. Esa cifra no será normalmente significativa en el conjunto de la deuda del país, pero como quiera que *cada euro* ahorrado es importante, en especial en situaciones de escasez, cuanto mayor sea el monto afectado al canje, mayor será el potencial impacto positivo de la operación.
- *Tasa de descuento.* Se refiere al nivel de descuento sobre el valor nominal de la deuda afectada; cuanto mayor sea la tasa de descuento menor será el volumen financiero del desembolso y tanto mayor el ahorro del país sobreendeudado. Las operaciones de canje suelen implicar un descuento significativo que oscila entre un 40 y un 80 por ciento. Tan sólo excepcionalmente se negocian canjes sin descuento, que disminuyen los incentivos para el mismo por parte del país deudor.
- *Calendario de desembolso.* Éste es un aspecto clave, pues los países sobreendeudados tienen problemas presupuestarios, y por lo tanto el monto y el momento de desembolso de los recursos al fondo es importante. Dado que muchas de las deudas incluidas en los canjes de deuda proceden de créditos blandos, su pago está muy espaciado en el tiempo y es frecuente que el canje implique pagar en cinco años

lo que se iba pagar originalmente en veinte, de manera que el Estado da un destino distinto a los recursos, que se dedicarán a desarrollo en lugar de a pagos de la deuda, pero el ahorro en ese periodo dependerá de la mencionada tasa de descuento y del periodo de desembolsos al fondo que se acuerden.

Para que una operación sea financieramente interesante para el país endeudado, conviene que se afecte a un monto importante de deuda, y que haya una tasa de descuento y un calendario de desembolsos que garanticen que en los primeros ejercicios en que se dote el fondo —en los que el país sobreendeudado ha de aportar recursos al mismo— haya un ahorro fiscal efectivo. Si la tasa de descuento es baja y el calendario muy ajustado, podría darse el caso de que el deudor según su calendario original de desembolsos fuera a pagarle, por ejemplo, a España 10 millones de euros por año durante 20 años de la deuda convertida. Y con el canje, deba aportar al fondo 20 millones durante cinco años. En ese supuesto el país estará teniendo que afrontar un sobreesfuerzo fiscal durante cinco años, al afrontar un pago mayor al que habría realizado al Estado español sin existir el canje. Es cierto que los recursos se gastarán internamente, pero no lo es menos que para un país en desarrollo soportar una tensión financiera adicional es un desincentivo para el acuerdo, y para su correcto cumplimiento. De manera que encontrar un acuerdo conveniente a todas las partes y que no implique una tensión financiera excesiva para el país deudor es crucial para el éxito siquiera de la efectiva ejecución de la operación de canje.

Tras revisar los elementos financieros que determinarán el posible impacto positivo del canje, pasamos ahora a ver los aspectos relativos al componente de desarrollo del mismo, que está estrechamente vinculado a la negociación financiera pero tiene otras dimensiones específicas:

- *Calidad de la asociación donante receptor.* El principio de asociación, partiendo del liderazgo nacional en la definición de la estrategia de desarrollo, es un elemento clave en el desarrollo del canje. Si el país deudor tiene diseñado un plan nacional de desarrollo y lucha contra la pobreza —principio de apropiación local del proceso de desarrollo—, debiera gozar del respaldo de la comunidad de donantes al mismo —principio de alineamiento— de manera que el contenido de las actividades del canje podrían

destinarse a la puesta en marcha de diferentes componentes de dicho plan, ya sean programas sectoriales o actividades puntuales en el marco del mismo.

- *Colaboración interinstitucional.* El tratamiento de la deuda es una competencia de los ministerios de Economía y Finanzas tanto de países deudores como acreedores. Sin embargo, cuando se trata de la puesta en marcha de intervenciones de desarrollo a partir de fondos provenientes de un canje de deuda, se hace obligada una acción conjunta y coordinada entre esas instancias y las encargadas de la cooperación del país donante y del sector de desarrollo concreto del país deudor. La calidad de esa relación y la buena disposición de los ministerios de Finanzas a ceder la parte del trabajo relativa al contenido de las operaciones a las administraciones encargadas de las áreas de desarrollo son claves que determinarán el posible buen resultado de los canjes.
- *Adecuación, publicidad y transparencia en los criterios de adjudicación de los recursos.* En primer lugar, los criterios deben ser de idoneidad de las intervenciones de desarrollo a realizarse. Y en segundo lugar dichos criterios han de ser públicos, explícitos y la adjudicación de recursos para el desarrollo de las actividades transparente y sujeta a los mismos, siempre en el marco de los planes nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza.
- *Promoción del tejido económico y social local.* Las actividades a realizarse, sea en forma de proyectos o de programas deben seleccionar, al menos en igualdad de condiciones a instituciones del país receptor del canje, de manera que con el mismo se contribuya a su desarrollo al inyectar nuevos recursos, y también a su dinamismo económico al realizarse los trabajos por parte de entidades públicas y privadas preferentemente locales. En el caso de no ser posible, por diferentes motivos, se ha de contemplar que sean entidades del país donante/acreedor las adjudicatarias de la ejecución de esas actividades.
- *Participación y vigilancia social.* La experiencia ha demostrado que no siempre la transparencia o la neutralidad en la adjudicación de actividades han sido dominantes a la hora de llevar adelante canjes de deuda. Por ello desde hace más de una década se han abierto los comités gestores de los fondos provenientes de canjes de deuda a la participación de organizaciones sociales cercanas a los

- sectores populares destinatarios de los recursos del fondo en el país deudor y representativas del país acreedor. La calidad e incidencia de esa participación —que esté bien preparada, que estén claras sus atribuciones y sus límites, y que esos criterios más cercanos a los sectores pobres se tomen en consideración seriamente— determinará también el impacto positivo de las operaciones a realizarse. Esa participación aporta normalmente mayor legitimidad social, mayor cercanía a los sectores sociales afectados y garantiza una mayor transparencia en todo el ciclo de la actuación.
- *Evaluación de impacto.* La necesidad de evaluar las acciones de desarrollo está sobradamente aceptada y asumida por la doctrina internacional, y simplemente cabe recordar que al tratarse de una intervención en el marco de la ayuda al desarrollo, la misma debe ser evaluada para determinar su desempeño, sus impactos y extraer lecciones para futuras actividades.

Es, en definitiva, la adecuada combinación de factores financieros y de desarrollo la que podrá darnos el balance de la medida en que la acción ha resultado positiva para el desarrollo y en qué grado.

4. EN CONCLUSIÓN

Un programa de conversión de deuda por inversiones en desarrollo implica necesariamente la voluntad de alcanzar acuerdos que suponen una renuncia expresa al cobro de la totalidad de la deuda por parte del acreedor, y la existencia de una deuda legal y reconocida por el deudor. Y se lleva adelante a partir de una negociación bilateral en que dos posiciones cooperativas pero diferentes se someten a la búsqueda de acuerdos.

A partir de ahí, los canjes de deuda puede ser una medida efectiva para brindar alivio financiero y cooperación para el desarrollo, pero su eficacia e impacto sobre el desarrollo dependerán de una serie de factores ciertamente complejos que se han analizado en este artículo.

La Comunidad Internacional ha emprendido numerosas acciones para tratar globalmente el problema de la deuda con un éxito muy limitado hasta la fecha. Los canjes de deuda son acciones puntuales dentro de ese marco mucho más amplio de la renegociación de las deudas y pueden suponer una aportación significativa al desarrollo de numerosos países

sobreendeudados. Los canjes han de combinarse con otras intervenciones de desarrollo y, deseablemente, realizarse en un marco de respeto por los procesos nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza que, con el liderazgo local y el respaldo de la comunidad de donantes, ya se estén dando en algunos países, tomando como referencia la Declaración de París sobre la calidad y la eficacia de la ayuda.

NOTAS

1. Economista, especialista en desarrollo. Responsable del área de Relaciones Económicas Internacionales del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CEALCI) de la Fundación Carolina.
2. HIPC: Highly Indebted Poor Countries.
3. World Bank: Global Development Finance 2005.
4. Fuente: International Capital Markets. Developments and prospects. FMI, 1991.
5. Para el caso español, se trata de la deuda creada a partir de los seguros de crédito a la exportación concedidos por la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, CESCE, que no tienen vinculación con la Ayuda Oficial al Desarrollo.
6. Aunque, como ocurre con la aceptación de créditos concesionales, la posibilidad de elección es, en muchos casos, limitada para el país endeudado y prevalezcan entonces las prioridades del donante/acreedor.
7. Una exposición precisa y detallada de las condiciones de esta operación puede encontrarse en el *Boletín Económico de ICE*, nº 2540, pp. 33-36. Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos: *Programa de conversión de deuda en Marruecos en inversiones privadas: posibilidades para las empresas españolas*.

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2000, los países ricos reconocieron que la carga de la deuda impagable estaba impidiendo progresos en la mejora de la educación. Sin embargo, seis años después la deuda sigue oprimiendo las arcas de los ya deteriorados presupuestos de los países latinoamericanos. El impacto de la reducción presupuestaria para afrontar el servicio de la deuda, tanto sobre la calidad de la enseñanza como sobre el mantenimiento de la infraestructura educativa, ha sido una constante a raíz de la llamada crisis de la deuda. Al mismo tiempo, la reducción salarial expulsó a un número elevado de profesores hacia otras actividades o hacia la migración internacional.

Numerosos estudios han demostrado que la deuda externa no es sólo un problema derivado de los desequilibrios financieros o del mal uso de los recursos, sino también de la lógica y dinámica de las finanzas internacionales. Por ello, los acreedores externos y la comunidad financiera internacional, al mantener su posición dominante y al desplegar prácticas no ajustadas a la realidad de los deudores, tienen corresponsabilidad en el endeudamiento externo de los países en desarrollo.

En este contexto surgen los canjes de deuda por inversiones públicas como una de las medidas que puede contribuir a paliar los problemas

de la deuda externa y aumentar las inversiones en servicios sociales básicos. La conversión o canje de deuda consiste en una cancelación parcial de deuda que está condicionada a que los recursos liberados se inviertan en el país deudor.

A pesar de que pueda parecer que el canje de deuda por educación es el instrumento adecuado para resolver ambos problemas, hay que tener en cuenta que estas operaciones, por sí solas tendrán una repercusión limitada. Los canjes no son el único instrumento ni para paliar los problemas de la deuda, ni para mejorar la situación de la educación. Por ello, este instrumento debe encuadrarse dentro del marco multilateral de políticas de desarrollo y coordinarse con otros instrumentos de cooperación.

En este artículo, después de revisar las operaciones de canje de deuda por inversión social que está negociando el gobierno español y de señalar los principios básicos que consideramos deben regir estas operaciones, pasaremos a analizar el caso de Ecuador, que ha sido la primera operación en ponerse en marcha. Por último concluiremos con algunas recomendaciones extraídas del caso de Ecuador y que podrían ser aplicadas a otros países.

2. LAS OPERACIONES DE CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN DE ESPAÑA

Los canjes de deuda no son un instrumento nuevo para España. Sin embargo, hay un aspecto novedoso al que damos la bienvenida a partir del discurso del presidente del Gobierno en la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza en septiembre de 2004, al priorizar en ellos la educación básica. Este anuncio se reiteró en la Cumbre Iberoamericana de S. José en noviembre de 2004, y en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Salamanca, en noviembre de 2005. El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, reitera este compromiso.

En Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005 se estableció el marco rector de los canjes de deuda cuyas prioridades serán los proyectos educativos, medioambientales y de infraestructuras.

Dentro de esta línea del Gobierno español de apoyar iniciativas de canje de deuda por inversiones públicas, se han ido concretando acuerdos con ocho países deudores de América Latina. La tabla 2 resume estas operaciones.

CUADRO 1

OPERACIONES DE CANJE DE DEUDA POR INVERSIONES PÚBLICAS COMPROMETIDAS

País	Mill US\$	Fecha firma acuerdo	Fecha firma reglamento	Años	% a ingresar en fondo	Sectores beneficiarios	Entidad financiera gestora
Ecuador	50	Mar. 05	Nov. 05	4	100%	40% educación 60% hidroeléctrico	CAF
Honduras	138	Sep. 05	Ener. 06	5.5	40%	Educación y desarrollo social	BCIE
Nicaragua	39	Sep. 05		6.7	40%	Educación y desarrollo social	BCIE
El Salvador	10	Dic. 05		4	100%	100% Educación	No hay.
Uruguay	10					100% Medio Ambiente	
Perú	22	Sin firmar			100%		
Bolivia	62	Sin firmar			< 100%		
Guatemala	10	Sin firmar			100%		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Además de estas operaciones, el presidente Rodríguez Zapatero anunció en el mes de enero de 2005 una operación de canje de deuda con Argentina por valor de 70 millones de dólares para pagar becas de estudio. Esta operación no se ha podido concretar ya que Argentina no está al día en sus aportaciones al Club de París².

3. PRINCIPIOS DE LAS OPERACIONES DE CANJE

Los canjes de deuda por inversiones públicas comienzan con la constitución de un fondo contravalor donde se depositan los fondos a canjear. Para constituir el fondo hay dos cuestiones técnicas que deben considerarse:

- *Sustantividad del canje*: El Club de París aprueba el canje de la deuda generada por los créditos FAD³ (Fondo de Ayuda al Desarrollo) en su totalidad y el de la deuda comercial hasta un 30 por ciento. Para que las operaciones de canje tengan los efectos deseados sobre la situación de endeudamiento y la mejora en educación, debe ser una propuesta sustantiva, por ello se recomienda alcanzar los máximos permitidos por el Club de París.
- *Flexibilidad fiscal*. Las operaciones de canje de deuda frecuentemente gozan de una tasa de descuento, es decir, un componente

de condonación que suele ser mayor en los países HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados en sus siglas en inglés) que en los que no lo son. Por otra parte, siempre se realizan en moneda local, lo cual mejora la situación de la balanza de pagos del país. Para reforzar este aspecto positivo es necesario que los montos que el país deudor ingrese en el fondo contravalor no sean en un solo pago, sino de acuerdo al vencimiento de la deuda. Estas dos características ayudan a paliar los problemas de liquidez del país.

Desde la CME consideramos además necesario para el buen desarrollo y resultado del proceso, que las operaciones respeten y promuevan el cumplimiento de cinco principios básicos:

- *Asociación.* Según este principio, los gobiernos acreedor y deudor (implicando de manera efectiva a los diversos ministerios afectados) junto con la sociedad civil de ambos países, diseñan y gestionan la operación de común acuerdo y en condiciones de igualdad.
- *Adicionalidad.* Para que estas operaciones alcancen los objetivos deseados, el monto canjeado debe ser adicional a los fondos de la cooperación española previstos para destinar al país deudor, a los fondos destinados a inversiones sociales por parte del país deudor y a los fondos comprometidos internacionalmente.
- *Coherencia.* Las operaciones de conversión deben verse reforzadas por el resto de políticas de cooperación del país donante, las estrategias del país receptor y los acuerdos internacionales. En este punto es importante resaltar las políticas y recomendaciones para desvincular la ayuda de la compra de bienes y servicios del país acreedor.
- *Participación.* El mayor grado de participación se alcanza cuando se da en todo el proceso de negociación, decisión e implantación de la iniciativa, incluyendo a todas las partes afectadas: el ministerio de Finanzas, los ministerios u organismos especializados involucrados y la sociedad civil de ambos países.
- *Transparencia.* Implica transparencia informativa para que la participación social pueda ser efectiva, incluyendo las negociaciones entre gobiernos, las decisiones tomadas en organismos internacionales, el funcionamiento y la ejecución del instrumento, etc.
- *Rendición de cuentas.* Tanto en el seguimiento de la operación

mediante la presentación de informes anuales, como la evaluación de los proyectos con cargo a esta operación.

El fin último de estas operaciones debe ser reducir la pobreza del país deudor. Para ello, es esencial que los montos liberados se inviertan en necesidades sociales básicas, entre ellas en educación básica, y se destinen prioritariamente a las poblaciones más desfavorecidas.

4. ECUADOR ¿MODELO PARA OTROS PAÍSES?

4.1. SITUACIÓN DE LA DEUDA

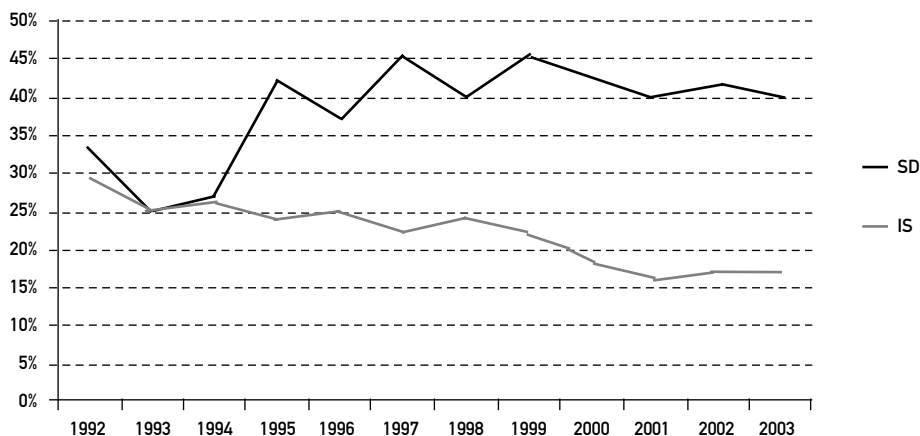
Según UNICEF, entre 1995 y 2000 Ecuador sufrió el empobrecimiento más severo de América Latina. El número de personas en situación de pobreza extrema pasó de 2,1 a 4,5 millones, superando los 9 millones de pobres en una población de poco más de 13 millones de habitantes. La inflación galopante, la corrupción y el deterioro del panorama social y económico han generado una inestabilidad política sin precedentes: en los últimos 10 años Ecuador ha tenido 6 presidentes, diversos ministros de Economía en cada gobierno y varias revueltas sociales.

A pesar de que la situación de la deuda externa ha mejorado en los últimos años, el nivel de endeudamiento representa un 55 por ciento del PIB y el Banco Mundial considera a Ecuador un país "severamente endeudado". Sin embargo, al tratarse de un país de renta media no tiene acceso a los beneficios otorgados por la iniciativa HIPC. En 2003, el servicio de la deuda representó el 40 por ciento del gasto fiscal, frente a un 17 por ciento destinado a la inversión social, seriamente mermada en los últimos años. Existe por tanto, una tendencia clara de incremento del gasto destinado al servicio de la deuda, en contraposición a la disminución del gasto en inversión social.

Además, debido a esta falta de recursos, la inversión en servicios sociales básicos, como educación y salud, se realiza principalmente con fondos provenientes de la ayuda al desarrollo, mayoritariamente con carácter reembolsable —hasta un 80 por ciento en el año 2003—, lo que contribuye a perpetuar el círculo vicioso del endeudamiento. La dependencia de la AOD impone ritmos externos a los planes educativos, fomenta la cultura del proyecto, la dependencia de las ideas y resta autonomía nacional, fijando metas y objetivos externos.

GRÁFICO 1

DEUDA Y CAIDA DE LA INVERSIÓN SOCIAL



SD: SERVICIO DE DEUDA; IS: INVERSIONES SOCIALES.
FUENTE: ALBERTO ACOSTA (2005).

4.2. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

A pesar de los buenos indicadores de escolarización primaria en Ecuador, persisten grandes deficiencias en aspectos fundamentales para garantizar una educación básica para todos y todas. Estas deficiencias se materializan en grandes retos en términos de calidad y equidad, con fuertes diferencias entre colectivos y regiones. Esto se refleja en altas tasas de abandono y de repetición en primaria y fuertes deficiencias en educación infantil, secundaria y superior, altos porcentajes de analfabetismo, falta de una oferta de formación técnica de calidad y profesorado mal formado y peor retribuido.

Debido a la crisis de la deuda, los ajustes presupuestarios y los recortes de gasto público, el gasto social en Ecuador, sobre todo en salud y educación, se ha visto seriamente mermado. Desde 1981, en que el presupuesto en educación alcanzó el 5,4 por ciento del PIB, no ha parado de reducirse. Su mínimo lo alcanzó en plena crisis del año 2000 cuando la inversión en educación se redujo bruscamente a la mitad, el 1,8 por ciento del PIB. Desde 2003 la inversión ha permanecido estática en un 2,9 por ciento del PIB. Estudios sobre la situación de la educación en Ecuador y una comparación con otros países de la región señalan que la meta de inversión para propiciar un entorno positivo debe ser por lo menos el 6 por ciento.

El problema no es sólo la falta de recursos sino la forma en que se asignan y calidad de los mismos. El Ministerio de Educación no gestiona sus recursos económicos. Es el Ministerio de Economía quien analiza, integra y asigna los recursos siguiendo criterios de políticas macroeconómicas y de estabilidad fiscal. Esto impide asignar suficientes recursos en base a criterios de gestión educativa. Además es necesaria la formación técnica y gerencial del Ministerio de Educación.

5. EL CANJE DE DEUDA ECUADOR-ESPAÑA

A pesar de la situación de endeudamiento del Estado ecuatoriano, el país no es sujeto de condonación pues no cumple con todos los requerimientos para la iniciativa HIPC. Esto ha dado lugar a considerar la alternativa del canje de deuda como un mecanismo para aliviar el peso de sus obligaciones.

España no ha sido el primer país en efectuar una operación de este tipo. En Ecuador se han efectuado varios procesos de canje de deuda con países, como Bélgica, Suiza, Alemania e Italia y están abiertos a negociación procesos con Noruega y Francia. En general, estos procesos de negociación han sido procesos largos y se han tardado en concretar.

El proceso oficial de canje de deuda entre el Gobierno de Ecuador y el Gobierno de España se inició en los últimos meses del año 2004, tras varias conversaciones preliminares sostenidas en 2003. Finalmente, en marzo de 2005 se firmó un convenio sobre este asunto entre los dos países. El convenio establece la modificación de la obligación de pago que mantiene el Gobierno de Ecuador en términos de utilizar dichos recursos para proyectos de desarrollo social.

El monto del canje de deuda alcanza los 50 millones de dólares, para un periodo de 4 años (12,5 millones de dólares anuales). El origen del financiamiento son los créditos FAD. Operativamente, los gobiernos contratantes acordaron la transferencia de los derechos de la deuda al Fondo Ecuatoriano-Español. En otras palabras, España cede los derechos de cobro al Fondo y el Gobierno de Ecuador se compromete a pagar el 100 por ciento de los vencimientos del servicio de deuda al Programa del canje de deuda⁴.

En el marco de este convenio se creó el comité binacional, el cual está integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, el Ministerio de Economía y Hacienda de España, el Ministerio de

Relaciones Exteriores de Ecuador y la Oficina Comercial de la Embajada de España en Ecuador. Las funciones de este comité son:

- Definir las políticas de administración de recursos del Fondo.
- Establecer prioridades de inversión para la ejecución de recursos.
- Aprobar los proyectos de inversión y su financiación.

A su vez, este comité binacional está apoyado por un comité técnico encargado de:

- Presentar propuestas para la priorización de los proyectos de desarrollo social a financiarse.
- Supervisar la ejecución de proyectos.
- Analizar y evaluar los informes del gestor de los proyectos.

El comité técnico se compone de tres representantes del Gobierno de España y cuatro representantes del Gobierno de Ecuador. Por la parte española, la representación la tienen la Oficina Técnica de Cooperación (OTC), la ONG Ayuda en Acción⁵ y la Oficina Comercial de la Embajada de España en Ecuador. Por parte ecuatoriana, los representantes son la ONG Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD)⁶, el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)⁷.

Paralelamente, para la instrumentación del proceso, se emitió la reglamentación del convenio de conversión de deuda⁸. Este reglamento establece en primera instancia la contratación de una institución administradora de recursos, así como los principales lineamientos para la priorización de los proyectos de desarrollo social a financiarse con los recursos disponibles.

Respecto al primer punto, mediante un convenio de cooperación, se establece que la entidad administradora de los recursos será la Corporación Andina de Fomento (CAF), cuyas funciones incluyen:

- Actuar como entidad depositaria de los recursos, para lo cual abrirá una cuenta para depósito de los fondos desde el Estado.
- Operativizar el canje de deuda en proyectos, es decir recepción, priorización, supervisión y evaluación ex post de proyectos, en coordinación con el comité técnico.

A pesar de que en un principio se pensaba priorizar el sector educativo en las inversiones financiadas por el fondo contravalor, en las negociaciones del Comité Bilateral se llegó al acuerdo de destinar el 60 por ciento del canje, es decir, 30 millones de dólares, a micro generación hidroeléctrica y el 40 por ciento, 20 millones de dólares, a inversión en educación. Hay una propuesta por parte de la CAF de destinar la rentabilidad de los proyectos hidroeléctricos a la sostenibilidad de los proyectos educativos. Sin embargo no hay estudios de viabilidad sobre la rentabilidad de estos proyectos y hasta el momento no se ha presentado ninguno. Hay que recordar que ni en el comité binacional ni en el técnico hay una entidad energética.

En el campo de la educación la administración corre a cargo de la CAF. Este administrador, sin embargo, sólo considerará los proyectos grandes que involucren un monto de 5 millones de dólares o más, lo que deberá representar como mínimo el 80 por ciento de los proyectos aprobados por el programa. Los proyectos de menor cuantía serán administrados directamente por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). El Ministerio de Educación y Cultura de Ecuador quedó en un principio totalmente fuera de la operación. Con posterioridad se le ha invitado en el comité técnico, donde su delegado participará con voz pero no con voto.

Ya se ha realizado la primera convocatoria de proyectos, hasta el momento se han presentado 60 perfiles de proyectos educativos y apenas dos hidroeléctricos, y los proyectos son todos de un monto inferior a los 5 millones. El comité técnico está priorizando los proyectos de educación básica. En lo que se refiere a los proyectos hidroeléctricos todavía no hay suficiente claridad sobre el marco de funcionamiento, para ello, se está impulsando la definición de un marco normativo que establezca las pautas de funcionamiento y participación tanto de los gobiernos locales como de inversionistas privados, así como de los beneficiarios.

6. PRINCIPALES EFECTOS DEL CANJE DE DEUDA

Son varios los efectos esperados de un canje como el que se analiza en este documento. A continuación iremos señalando los efectos de acuerdo a los criterios técnicos y los principios arriba mencionados.

6.1. SUSTANTIVIDAD

Con una política de canje de las características observadas, se pueda lograr una disminución, aunque limitada, del endeudamiento, a la vez que un aumento también reducido en el gasto en desarrollo social, o en inversión. Sin embargo, en el caso del canje España-Ecuador, el papel del canje resulta insuficiente en relación a la magnitud del endeudamiento público ecuatoriano y a las demandas de inversiones sociales. Con respecto a la deuda con España, esta operación representa menos del 20 por ciento de la deuda concesional y nada de la comercial. Para que las operaciones de canje tengan los efectos deseados sobre la situación de endeudamiento y la mejora en educación se debe llegar al menos a los criterios aceptados por el Club de París y condonar hasta el 100 por ciento de la deuda FAD y hasta el 30 por ciento de la deuda comercial.

6.2. FLEXIBILIDAD FISCAL

La tasa de descuento es un aliciente importante para que los países deudores se sientan atraídos por este tipo de operaciones, ya que sirve de alivio a una deuda que les resulta difícil de pagar. En el caso de Ecuador este atractivo desaparece al tener que ingresar al fondo el 100 por ciento de la deuda canjeada.

Por otra parte, la dolarización elimina la facilidad del pago en moneda local. La dolarización implica una presión más rígida en las finanzas públicas para conseguir divisas (antes debía conseguir moneda nacional). No existe ningún aliciente fiscal con un canje al 100 por ciento, ya que supone la misma presión sobre los presupuestos del Estado que si tuviera que pagar el servicio de deuda. Existe, por tanto, un riesgo potencial de que se acuda a un nuevo endeudamiento para financiar los acuerdos de canje.

6.3. ASOCIACIÓN

La iniciativa está impulsada por el gobierno de un país acreedor, en este caso España, y por tanto, se enmarca dentro de sus estrategias financieras y de cooperación. Se puede observar claramente esta posición en la priorización de los intereses españoles, cuando tanto en el acuerdo como en el reglamento del comité bilateral y en los criterios de valoración de

los proyectos se exige que éstos tengan participación de instituciones españolas en su ejecución.

No queda tan claro cuándo ni cómo se han elegido los sectores de actuación. En un primer momento, era de interés español que se invirtiera el 100 por cien en educación, que además ha sido un tema de interés común entre ambos países. La educación básica es uno de las prioridades del Gobierno ecuatoriano, como consta en la Agenda de Desarrollo Social, y de la cooperación española en Ecuador, según consta en el DEP de Ecuador. Sin embargo como recordamos, tan sólo un 40 por ciento se destina a educación y el otros 60 por ciento al sector hidroeléctrico. Según fuentes del Ministerio de Economía español, esta decisión se tomó por petición del Gobierno ecuatoriano. Sin embargo, este sector no aparece en ninguna estrategia de desarrollo o plan sectorial del Gobierno ecuatoriano. De la investigación en Ecuador no podemos extraer ninguna conclusión a este respecto.

6.4. ADICIONALIDAD

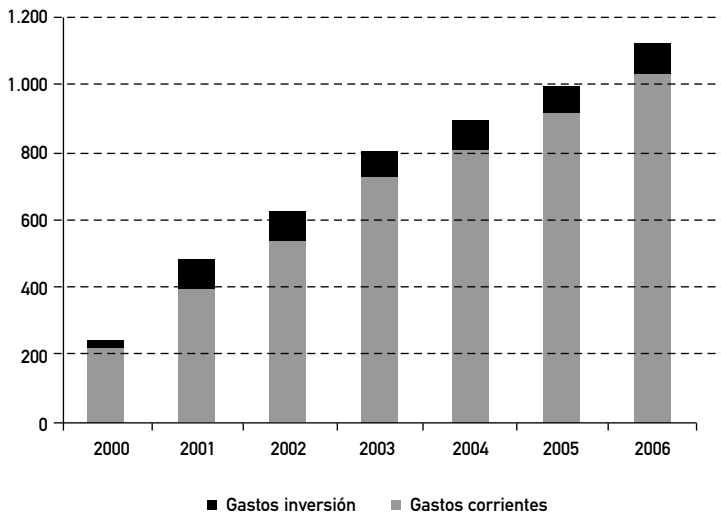
Si bien el monto acordado es limitado e involucra un pago del 100 por ciento del valor nominal de la deuda, el uso de los recursos en educación y micro generación hidroeléctrica, con todas las limitaciones enunciadas, conlleva algunas potencialidades.

Por el lado de educación, el impacto directo será el crecimiento de la inversión en el sector, que actualmente es en extremo limitada. Esta inversión se encuentra en niveles de 90 millones de dólares, lo que representa apenas un 8 por ciento del gasto total en educación (92 por ciento es gasto corriente, principalmente salarios de maestros). En cifras, dada la estructura lineal del canje, aumentarían para el 2006 la inversión en 5 millones de dólares potencialmente dirigidos a infraestructura educativa. Con esto, la participación de este rubro dentro del total de infraestructura aumentaría aproximadamente a 16 por ciento, 4 puntos más que la participación esperada sin el canje.

En este sentido, en el marco estratégico para la gestión del fondo, el comité binacional quiere priorizar que los recursos adicionales del canje de deuda estén directamente orientados a aportar a la educación básica. En efecto, estimaciones preliminares hablan de que por cada millón de dólares se beneficiarán alrededor de cinco mil niños⁹. Esta disposición de recursos contribuirá además a la consecución de los objetivos del milenio, que en sus metas establecen la universalización de la educación básica.

GRÁFICO 2

ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (MILLONES USD)



FUENTE. PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL.
ELABORACIÓN PROPIA.

Adicionalmente, desde el comité técnico y la CAF se espera dar prioridad a proyectos que tengan mayor impacto en la pobreza y en particular en zonas de alta migración y baja escolaridad (medido a través del indicador de porcentaje de la población con primaria completa).

El mayor problema que estos proyectos plantean con respecto a su sostenibilidad es que sólo operan durante el periodo de vigencia del convenio, hasta cuando se han consumido los recursos provenientes estrictamente del canje. Acabado ese periodo nada garantiza que se mantenga ese tipo de inversión.

Por ello, es importante recordar que este instrumento no va a solucionar los problemas educativos. Es más, puede reforzar la falsa creencia de que el principal problema de las políticas sociales y de las educativas en particular, es la falta de recursos financieros. Junto con la falta de recursos se debe afrontar la elaboración de un plan estructurado a largo plazo, que compense los desequilibrios y los problemas generados por las políticas económicas

6.5. COHERENCIA

Con respecto a las políticas de desarrollo del propio país. Uno de los criterios de valoración de los perfiles de proyectos educativos es la complementariedad con la Estrategia Nacional de Desarrollo y en concreto con la Agenda de Desarrollo Social del Ecuador.

Es fundamental mencionar las ventajas de una propuesta como ésta, que prioriza la focalización para el uso de los recursos. En este punto se recomienda que los proyectos presenten propuestas concretas asociadas a aumentar coberturas (especialmente en educación básica), garantizar acceso y permanencia educativa. También se debe buscar el mejoramiento de la calidad, medida a través del rendimiento de los estudiantes y disminución de las tasas de repetición. Por otra parte es importante priorizar proyectos que no tengan un horizonte muy corto, que conduce a que estos proyectos se marchiten rápidamente. Esta complementariedad como se ha señalado no se da con los proyectos hidroeléctricos que no son prioritarios para el Ecuador.

Con respecto a las políticas internacionales: Como ya hemos visto, en estos momentos hay varias iniciativas de canjes de deuda por servicios sociales entre Ecuador y varios acreedores. Desafortunadamente estas iniciativas parten de los países acreedores y el Gobierno ecuatoriano se ve obligado a gestionar cada una de ellas de manera individual y desarticulada. Sería altamente recomendable buscar complementariedades entre las propuestas del Convenio Ecuador-España con las otras propuestas de canje de otros países que también están orientadas hacia el desarrollo, siempre que estos canjes, como se mencionó antes, formen parte de estrategias más amplias e integradas.

Con las políticas de la cooperación española: Las OTC de los diferentes países han impulsado la vinculación de las operaciones de deuda con los Documentos de Estrategia-País (DEP) correspondientes. Si bien este esfuerzo es importante, es necesario avanzar en una mayor coordinación entre las políticas, es imprescindible que los canjes formen parte de unas políticas de alivio sostenido de la carga de la deuda y una política de préstamos responsables. En el caso de Ecuador, paralelamente a la firma del acuerdo de canje de deuda por educación, España estaba concediendo un crédito FAD por valor de 25 millones de dólares —50 por ciento concesional, 50 por ciento comercial— destinado a educación básica.

6.6. PARTICIPACIÓN

Aunque en la mayoría de las operaciones se observa una apertura hacia la participación social, para el Ministerio de Economía español, el tema de la deuda sigue entendiéndose como un problema de solvencia económica y por tanto son ellos los únicos que participan en las negociaciones de diseño y gestión de la operación.

La sociedad civil tan sólo participa a título consultivo al igual que la OTC. Sin embargo, esta participación no se refleja en los órganos de toma de decisiones, y así, las ONGs deben limitarse a opinar sobre la gestión de la operación. A esto hay que añadir que las organizaciones de la sociedad civil han sido informadas de esta operación después de haberse firmado el Convenio y el Reglamento, con lo cual no han podido ni siquiera opinar sobre este proceso. La participación en el comité técnico, en cualquier caso, supone una ventaja en cuanto a la rendición de cuentas y la asociación y colaboración de los Estados con organizaciones de los dos países, pero estamos todavía hablando de una participación muy limitada en el conjunto de la operación.

Frente a esta participación, destaca la ausencia de entidades públicas pertinentes, con voz y voto, en el proceso de calificación y selección de los proyectos, así como en el seguimiento y evaluación, siendo proyectos que atienden sectores importantes: Ministerio de Energía y Minas, CONELEC y Ministerio de Ambiente, para el caso de los proyectos de micro generación hidroeléctrica; y el Ministerio de Educación y Cultura y sus contrapartes locales, para el caso de los proyectos de educación, que aun presentes con voz en el comité técnico no tienen voto.

Esta situación debería corregirse al ser estos actores mencionados fundamentales no sólo en la gestión, sino también en la definición de los propios acuerdos de canje.

6.7. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

No tendría sentido el principio de adicionalidad si no se estudia previamente la conveniencia de la operación. Por tanto, la transparencia del origen de la deuda se hace fundamental. Según y cómo se formalizaran y evolucionaran en su día estos préstamos, parte de la deuda es considerada por organizaciones sociales de todo el mundo como injusta y por tanto ilegítima. Canjear este tipo de deudas, sería por tanto legitimarla. De los

1.000 créditos FAD que España ha concedido a lo largo de los 30 años de la historia de este instrumento, tan sólo se han evaluado cuatro. Según el Plan Director, "la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio pondrá en marcha un plan de evaluación de las operaciones financiadas con cargo al FAD, en estrecha coordinación con la oficina de evaluación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional". Ésta es una buena oportunidad para comenzar a emprender ese tipo de evaluaciones.

La transparencia informativa es esencial para que la participación social pueda ser efectiva, incluyendo las negociaciones entre gobiernos, las decisiones tomadas en organismos internacionales, etc. Desgraciadamente, la información no está siempre disponible en los momentos de negociación. Sin embargo, hay que resaltar el gran avance hacia la transparencia que supone que haya representación de la sociedad civil en el comité técnico.

En el campo de la rendición de cuentas, por una parte el Ministerio de Economía y Finanzas en Ecuador informará sobre los recursos depositados en el Fondo Ecuador-España, y por otra parte, se privilegiará una administración transparente a través del organismo elegido para el efecto: la CAF, responsable de dar seguimiento ex ante y ex post a los proyectos definidos dentro del proceso de canje. Con este criterio de evaluación de la gestión de proyectos quedan fuera de ella aspectos tales como la adicionalidad, transparencia, participación, coherencia y asociación, reduciéndose ésta al impacto de los proyectos.

Además, el organismo gestor es el único responsable de realizar una evaluación ex post del impacto social del canje y de la contratación de las auditorías necesarias. Es loable que se tomen estas medidas, pero habría que asegurar que en estas labores hubiera participación del comité técnico donde están presentes representantes de la sociedad civil. Por otra parte, si bien es cierto que la contratación de un organismo gestor puede aportar eficiencia y transparencia, habría que asegurar que no suponen un incremento de la condicionalidad y la burocracia en la gestión del instrumento.

Complementariamente, el tema de transparencia se privilegiará a través de la difusión del proceso de canje en medios masivos como Internet y la prensa escrita. A través de ellos se han publicado las convocatorias a concurso para los proyectos, los criterios de selección, y la CAF se ha comprometido a publicar los proyectos ganadores del financiamiento y los avances que se vayan produciendo.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El canje de deuda, aunque un instrumento positivo, no puede ser visto como la solución de los problemas de deuda y educación. Por un lado, no se puede ignorar la perniciosa incidencia de los programas de estabilidad y las políticas de ajuste derivadas de la misma deuda, que han provocado un marcado deterioro de las condiciones sociales en los países en desarrollo. Por otro lado, estas operaciones parecen reducir el problema de la educación a una falta de financiación, cuando se trata de un problema más amplio en el que la política educativa ha quedado en muchos casos relegada por las políticas económicas. Estos problemas no se solucionarán hasta que no se cambien las prioridades y exista una apuesta clara y decidida por una educación básica de calidad para todos y todas.

Dicho esto, se puede considerar a este instrumento como una herramienta más en un proceso amplio de abordaje del tema de la deuda y de diseño de políticas de desarrollo a largo plazo.

Del estudio de caso de Ecuador, sacamos las siguientes conclusiones, que pueden servir para mejorar las operaciones de canje de deuda por educación en otros países:

1. En primer lugar, es esencial aplicar el principio de transparencia al origen de la deuda, analizándolo y haciéndolo público. *Se debería realizar una auditoría de los créditos FAD que han generado la deuda a canjear*, para impedir que deudas que podrían tener elementos de ilegitimidad o incluso de ilegalidad puedan ser borradas por esta vía.
2. En los países en los que existen distintas operaciones de canje por parte de diversos acreedores, se debe intentar articular y buscar complementariedad entre las distintas propuestas de canje, con el objeto de formar parte de estrategias más amplias e integradas que fortalezcan las instituciones del país y no le resten soberanía. En este sentido se ve conveniente la *creación de fondos multilaterales* con el fin de ganar en eficiencia en la administración y generación de recursos y en la coherencia de políticas internas. A esta iniciativa se deben sumar países tanto del norte como del Sur. No hay que olvidar que algunos de los mayores acreedores son países de la misma región como Brasil, Chile o México.

3. Debe haber un *incremento de los montos canjeados*. Esto significa agotar las posibilidades que ofrece el Club de París y canjear al menos el 100 por ciento de la deuda FAD y hasta el 30 por ciento de la deuda comercial. Por el momento España sigue muy lejos de alcanzar estos límites y sólo se está condonando deuda FAD.
4. Asimismo, para que no suponga una carga financiera que el país deudor no pueda finalmente pagar, es necesario *incrementar la tasa de descuento* al menos hasta el 50 por ciento en países no HIPC 75 por ciento en los HIPC.
5. Al igual que en el resto de los instrumentos de la cooperación española, es urgente y necesaria la *desvinculación de la ayuda* a empresas y ONG españolas. La ayuda ligada reduce la eficacia e impide el desarrollo de estructuras locales, fundamentales para un desarrollo sostenido.
6. Se debe de priorizar un modelo en el que *se apoye la estrategia educativa del país* y no proyectos atomizados, fortaleciendo las instituciones públicas. En el caso de que existan Estrategias de Reducción de la Pobreza, los canjes de deuda deben destinarse a financiar esas estrategias.
7. Damos la bienvenida a la *participación de la sociedad civil* en los comités técnicos, facilitando así la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, la participación de la sociedad civil de ambos países, en especial la del país deudor, se debe extender no sólo a los órganos consultivos sino también a los decisorios, así como al diseño de la operación y no sólo a la gestión de la misma.
8. En cuanto a la *participación de las administraciones* es imprescindible que en las operaciones de canje de deuda por educación *se implique al Ministerio de Educación del país deudor*, ya que éste es el responsable último de las políticas y estrategias de educación en el país y quien conoce la situación y necesidad de la misma. Por la parte española sería conveniente aprovechar el conocimiento que tienen las Oficinas Técnicas de Cooperación e involucrarlas no sólo en la gestión del fondo sino en el diseño y decisiones de la operación.
9. Se observan ciertos avances hacia una mejora en la *transparencia y rendición de cuentas* en la gestión de las operaciones. En concreto en la participación de la sociedad civil en el comité técnico y la publicación en la web de los criterios de selección, convocatoria y aprobación de proyectos. Sin embargo, estamos en una fase muy

preliminar para hacer una valoración de los resultados de estos mecanismos. Por ejemplo, será esencial que la evaluación de los proyectos no se limite a la parte financiera sino que incluya una evaluación de impacto. Por último, es vital que en un futuro el principio de transparencia se extienda a la fase de diseño y negociación del instrumento. Se debe informar sobre los momentos en que las negociaciones se estén llevando a cabo, a todos los actores implicados.

10. Se debe asegurar que los fondos liberados de esta operación se inviertan en *servicios sociales básicos*, entre los que se encuentra la educación básica y se destinen a favorecer a las *poblaciones más empobrecidas y vulnerables*. Siguiendo los acuerdos y compromisos firmados por España en torno a los Objetivos del Milenio y la Educación Para Todos y Todas.

NOTAS

1. Este artículo es un extracto del documento "Luces y sombras. Un análisis de los cambios de deuda por educación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas", de la Campaña Mundial por la Educación (CME). Son miembros de dicha campaña, en España, Ayuda en Acción, Intermón Oxfam y Entreculturas. Para más información: www.cme-espaan.org
2. Ámbito de renegociación de la deuda externa formado por una comisión financiera que se reúne periódicamente en París para analizar y concluir acuerdos de pagos entre países acreedores y países altamente endeudados.
3. Deuda concesional, es decir, en condiciones ventajosas para el país deudor.
4. Para la comprobación del cumplimiento, el Ministerio de Economía y Finanzas se compromete a informar sobre el flujo de transferencias al fondo,
5. Esta ONG fue la única en presentarse puesto que la participación en el comité técnico implica la renuncia a presentar proyectos al fondo.
6. La Corporación Latinoamericana para el Desarrollo es una organización de la sociedad civil, cuya misión consiste en impulsar, con un enfoque estructural, procesos de transformación jurídica e institucional, para garantizar el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho. Está vinculada a Transparency Internacional.
7. Esta entidad no tiene mayor peso específico en la toma de decisiones en el país, sobre todo si se la compara con el MEF o el mismo INECI.
8. El reglamento al convenio se emite el 25 de octubre de 2005.
9. Ésta es una estimación preliminar realizada por la CAF asumiendo costos mensuales educativos per cápita de 90 dólares y una reinversión educativa de la rentabilidad de las empresas de generación hidroeléctrica.

II. EL APOYO PRESUPUESTARIO EN MOZAMBIQUE

CAPÍTULO 8

VISIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LAS ONGD, COMO SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA, EN EL APOYO PRESUPUESTARIO DIRECTO DE LA AECI AL GOBIERNO DE MOZAMBIQUE

AMAYA OLIVARES¹

Delegación de IEPALA en África Austral

En primer lugar, los representantes de las ONGD que, integradas en la Plataforma 2015 y más, trabajamos desarrollando los proyectos de cooperación de nuestras ONGD respectivas, queremos agradecer el que se haya contado con nuestra visión desde África y nos gustaría incorporar algunos elementos a este espacio de reflexión. Quisiéramos aportar nuestra visión, desde el terreno, sobre este nuevo instrumento para la cooperación española que es el apoyo directo al presupuesto del Gobierno de Mozambique. Queremos dejar claro que esta reflexión la realizamos en tanto que miembros de una ONG (IEPALA) que lleva trabajando unas cuantas décadas en Mozambique, pero sabemos que no representamos ni somos representativos de la totalidad de la sociedad civil organizada, sino un simple trozo o parte de ella; Podemos expresar nuestra visión, porque nos asiste —y ejercemos— el derecho a la libre expresión, pero dejando claro que la responsabilidad es simplemente nuestra y, con ella, no implicamos a ninguna totalidad. Ésa es nuestra limitación, nuestra capacidad y el riesgo de decir.

Con respecto al “Apoyo Presupuestario Directo”, lo primero que hemos de afirmar es que lo consideramos una línea de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) reconocida y hasta recomendada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (Organización para la Cooperación

y Desarrollo Económico), que actualmente está siendo aplicada por algunos gobiernos miembros del CAD (y así es en el caso de la Agencia Española de Cooperación Internacional con el Gobierno de Mozambique). Pero en este aspecto, como ONG de Cooperación al Desarrollo, queremos dejar constancia de que desde que se creó el CAD, como transformación del CAD, en el año 1961, y desde su primera reunión el 5 de octubre de ese año, muchas ONG, aun reconociendo su "autoridad" dentro de la OCDE, no hemos coincidido con todas sus decisiones o recomendaciones y, a veces, menos aún con las argumentaciones que las justificaban; por lo que nuestra opinión sobre una decisión o criterio del CAD no es mecánica ni tampoco mimética; más aún, siempre ha sido lealmente crítica y pensamos que eso es propio y coherente con nuestra condición de ONG.

No es ningún secreto para la Plataforma 2015 y más, como para muchos agentes de la cooperación, que la OCDE y el CAD no son organismos de Naciones Unidas (NN UU) y que, para nosotros, la autoridad moral y política de NN UU no es asimilable a la de la OCDE y el CAD, aunque coincidan miembros decisorios en ambos sistemas. Por poner un ejemplo: las resoluciones y recomendaciones de NN UU sobre el desarrollo y la cooperación realizadas por la Asamblea General, la Secretaría General o la misma UNCTAD (tan dañada por ciertos países miembros de la OCDE) son mucho más importantes, por su valor normativo y legitimado, que las que puedan emitir la OCDE y el CAD.

A pesar del corto plazo de tiempo en el que se viene trabajando con este nuevo instrumento de la cooperación española en Mozambique (apenas un año), y a pesar de que todavía no son públicos los primeros resultados de la evaluación realizada a finales de abril, consideramos que existen unos cuantos elementos importantes que deben ser aportados a esta discusión. Para ello, nos gustaría exponer brevemente algunas consideraciones previas que imprimen lógica a nuestro razonamiento, como es la trayectoria de IEPALA en Mozambique y nuestra visión de la situación de la sociedad civil mozambiqueña.

Desde los años sesenta, en la época de la lucha por la liberación nacional contra la colonia portuguesa, empezamos a cooperar con Mozambique. Y de sus gentes y representantes hemos aprendido cuanto sabemos de ese país; porque, desde la demanda expresa proveniente de Mozambique, hemos trabajado en muchos ámbitos, siempre con el

propósito de contribuir a la creación de condiciones que pudieran posibilitar la emergencia de procesos de desarrollo amplios y progresivos:

- producción y distribución agraria y pesquera;
- organización cooperativa en el sector rural para fomentar la organización campesina y, en especial, las organizaciones de mujeres y de centros de atención a la salud sexual y reproductiva, así como la lucha contra el sida;
- el fortalecimiento del tejido de la sociedad civil, capacitando a personas y asociaciones de base social popular y contribuyendo a la articulación de propuestas convergentes;
- creación de industrias de transformación y distribución de productos agrarios, pesqueros y de artesanía;
- todos los niveles de la educación: desde la creación de centros de enseñanza, la formación de profesorado, la cooperación con la Universidad Eduardo Mondlane y el apoyo a la formación profesional, hasta la colaboración con el Centro de Estudios Africanos, etc.

Durante mucho tiempo tuvimos el privilegio, como organización, de compartir inquietudes y proyectos concretos con sus líderes y dirigentes, destacando en nuestra memoria a Eduardo Mondlane, Samora Machel y muchos más que nos enseñaron a descubrir y apreciar la independencia de África —y más en concreto del África austral— y el compromiso con los procesos de emancipación de sus pueblos, con los que llegamos a identificarnos.

En largas etapas, desde el flujo de relaciones que podíamos abrir y las posibilidades que ofrecían, *nos vimos implicados en el apoyo directo a las políticas públicas del Gobierno y sus instituciones*, descubriendo, en concreto, los mundos de dificultad a la hora de encontrar recursos y que se pudieran aplicar a la satisfacción de necesidades. Supimos de cerca lo complejo que resultaba la consecución de objetivos concretos por muy legítimos y justos que fuesen —incluso más difíciles cuanto más justos—; cuando parecía que empezaba a consolidarse el proceso de “libertação” real..., pudimos descubrir cómo, por intereses totalmente contrarios a la libertad, la democracia, al derecho de los pueblos y al reconocimiento y disfrute de los derechos humanos, con el apoyo genocida y cómplice de poderosos, se desencadenó un acoso violento

con un plan de agresiones sin causa y sin “salida”..., únicamente destinadas a destruir un proyecto que era ilusionante y que concitó las esperanzas de millones de seres humanos ansiosos de justicia, de paz y de libertad. También, en multitud de ocasiones, tuvimos que buscar cómo “volver a empezar...”. Esa densa y larga experiencia, que ha llenado de sentido toda nuestra trayectoria como organización así como nuestra experiencia personal, es la que ahora ponemos como premisa para expresar las “razones” de nuestra visión y participación en el “Apoyo Presupuestario Directo” de la AECI al Gobierno de Mozambique. De entre todas estas experiencias, también fuimos testigos de la corruptibilidad del poder y ello nos sirvió para reafirmar nuestra apuesta por el fortalecimiento y organización endógena de los pueblos y de su sociedad civil. Actualmente, IEPALA sigue centrándose en el apoyo a las políticas públicas mozambiqueñas, pero a través del refuerzo de su sociedad civil.

A pesar de que se considera que se ha producido una consolidación de la democracia en Mozambique desde los fines de su guerra civil, hace ya casi catorce años, ¿se puede hablar de una sociedad civil organizada en un país donde en las últimas elecciones el porcentaje de participación fue menor del 30 por ciento? ¿Se puede calificar de sociedad civil independiente a la mayoría de ONG mozambiqueñas, cuyos directivos forman parte de la estructura del partido en el poder? ¿Existe participación de la sociedad civil cuando las ONG actúan como prestadoras de servicios para el Gobierno, y son meras receptoras o transmisoras de información sesgada?

En estas condiciones, cuando se afirma que la sociedad civil mozambiqueña participa de los procesos de desarrollo de su pueblo, se parte básicamente de su consideración como participantes pasivos, comportándose las organizaciones civiles como meras receptoras de información, muchas de las veces condicionada por la presión de los grupos de poder interesados en la implantación de medidas dictadas por las grandes instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM).

En nuestra ya larga vida asociativa hemos aprendido que, para que lleguen a ser “sostenibles”, la democracia, el desarrollo y los derechos humanos han de construirse “desde su raíz y desde dentro” y que, por tanto, la Cooperación y la misma AOD (sobre todo cuando no es *asistencia* sino *ayuda*) deberían seguir ese mismo sentido. Por ello, *no podemos*

negar que, en alguna ocasión, ante situaciones difíciles (o propicias, según se mire) el Apoyo Directo al Presupuesto de un país con limitaciones fuertes, como es el caso de Mozambique, puede y debe ser un camino válido para contribuir a mejorar la calidad de vida de su pueblo y la ampliación de sus servicios sociales —más aún cuando fueron restringidos por aplicación irracional de los programas de ajuste impuestos por el FMI y por sus políticas poco inteligentes...—.

Por otra parte, teniendo muy en cuenta de qué país se trata, de la debilidad de sus organizaciones civiles y en qué horizonte puede situarse tal apoyo, pensamos que, atendiendo a los planteamientos y convicciones que acompañan a las ONGD españolas que forman parte de la *Plataforma 2015 y más* (cuya finalidad es contribuir de forma eficiente a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio —“y mucho más”—), es positivo y merece nuestro reconocimiento y apoyo el hecho de que la AECI dedique una línea de cooperación a Mozambique apoyando su presupuesto directamente. No obstante, pensamos que se deberían incluir y buscar mecanismos para involucrar de una manera activa y real a la sociedad civil mozambiqueña y española en todo el proceso que implica la aplicación del nuevo instrumento, desde las aportaciones que hubieran podido considerar introducir en el Memorandum de Entendimiento entre gobiernos, como en las definiciones de los sectores a los cuales se dirige el apoyo, incluyendo asimismo determinados mecanismos de fiscalización y control del gasto, hasta su involucración en el proceso de evaluación. Creemos que para fortalecer el proceso y aumentar su transparencia ante el pueblo mozambiqueño es importante crear los procedimientos y mecanismos de seguimiento y control no sólo por el grupo de los 18 donantes actuales, sino también por organizaciones de la sociedad civil que hayan acreditado honestidad y rigor en su trabajo.

Del mismo modo, al asumir el reto de expresar nuestra opinión sobre el Apoyo Directo al Presupuesto, no nos queda otro remedio que “compararlo”, si se nos permite, con el apoyo bilateral que la AECI ha venido llevando a cabo en la provincia de Cabo Delgado. Según el acta de la V Comisión Mixta Hispano-Mozambiqueña de Cooperación 2002-2004 (febrero 2002):

Esta actividad [la asistencia técnica a la Dirección Provincial de Agricultura y Desarrollo Rural de Cabo Delgado con un programa acordado con el Gobierno de la provincia] se fundamenta en la experiencia acumulada

y los resultados del proyecto de elaboración del Libro Blanco de los Recursos Naturales de Cabo Delgado que fuera presentado el año 2000.

Dicho "apoyo" ha derivado en "ostentación", donde oficinas, casas de los técnicos-expatriados, parque móvil, suplanta o compite como si se tratara de una "Dirección Provincial de Agricultura" en paralelo a la supuestamente apoyada. Sólo nos cabe indicar que el mismo Gobierno mozambiqueño ha manifestado en varias ocasiones su preferencia por el nuevo Apoyo Directo al Presupuesto sobre las actuaciones llevadas a cabo hasta ahora por la AECI en Cabo Delgado. De ahí que también debemos constatar el hecho de que la AECI haya reflexionado y evaluado, redirigiendo sus ayudas allí donde son más requeridas, eficaces y eficientes para el necesario gasto social.

A pesar de las potenciales ventajas y aspectos positivos del instrumento, no debe olvidarse que nos estamos refiriendo a un instrumento más de cooperación. De ahí que debemos subrayar la importancia que tiene el que entre las distintas políticas públicas bilaterales (y no sólo entre las de cooperación) exista una coherencia orientada a incidir positivamente en el desarrollo de los países empobrecidos, es decir, a través del comercio, la pesca, la agricultura, la cooperación técnica, las tecnologías de información y comunicación, etc.

Finalmente, indicar que, desde la Delegación de África Austral de IEPALA y a través de sus expertos locales, realizaremos, en un futuro próximo, un seguimiento cercano a este nuevo instrumento en Mozambique, con el fin de poder proporcionar un análisis más amplio de este instrumento.

Desde IEPALA enfocamos el análisis y la práctica de este nuevo instrumento de desarrollo con la vista puesta en su adaptación a la relación con nuestros pares del Sur. Nos estamos refiriendo a incorporar también el Apoyo Directo al Presupuesto de las ONG con las que mantene-mos estrecha relación. Desde el terreno podemos vislumbrar las dificultades que tienen las contrapartes, la mayor parte de las cuales no tienen siquiera ni presupuesto general de la institución, a pesar de que muchas tienen elaborado su plan estratégico. Abordamos este mecanismo con el fin de solventar mediante esta vía las dificultades que nuestras contrapartes encuentran en la supervivencia diaria, dado que con el modelo de cooperación imperante se ven encorsetadas dentro de proyectos/programas previamente definidos y que limitan que la propia

institución cuente con fondos asignados a sus elaborados planes estratégicos, en relación a su viabilidad y fortalecimiento como organizaciones sociales autónomas e independientes en el espacio político, social, económico de su país y región.

NOTAS

1. Esta ponencia, presentada en el Seminario 2006 de la *Plataforma 2015 y más*, ha sido elaborada conjuntamente por los expatriados de IEPALA en la zona.

III. PROCESO PARTICIPATIVO EN LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA-PAÍS EN BOLIVIA

1. INTRODUCCIÓN

La cooperación española lleva desde hace meses inmersa en un proceso de cambio. Cambio que tiene que ver tanto con la cantidad de recursos que destina a la ayuda al desarrollo, como con la calidad de las intervenciones que diseña y con los mecanismos de ejecución que utiliza.

Uno de los aspectos que más se intenta reforzar es el de la planificación estratégica. Para ello, tras la aprobación del II Plan Director 2005-2008, se puso en marcha durante 2005 la redacción de un Documento de Estrategia-País por cada uno de los países catalogados como prioritarios. Dicho trabajo pretende ser la base sobre la cual dirigir el conjunto de intervenciones de los actores de cooperación españoles en un determinado ámbito geográfico, sentando bases para la complementariedad efectiva y para el diseño de los flujos de financiamiento hacia esas zonas.

Para asegurar su rigurosidad y homogeneidad en cada caso, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) elaboró una herramienta metodológica que marcaba el camino a seguir y el contenido previsto de los documentos. Respecto al contenido, se debía realizar un trabajo de diagnóstico de la problemática de desarrollo a enfrentar, de las ventajas comparativas del

trabajo que podía realizar la cooperación española en su conjunto, de mapeo de las programaciones de otros donantes internacionales y españoles, de establecimiento de una línea de base a través de un conjunto de indicadores de impacto, de propuesta de intervención geográfica y sectorial y, finalmente, de participación de los diferentes actores del sistema español de cooperación en la ejecución de la estrategia. La elaboración del primer borrador, que serviría de base para la revisión y aprobación de un documento definitivo, recayó sobre los actores en el terreno. En este sentido, desde un inicio, estaba claro que era fundamental la participación de todos los agentes, a fin de generar una visión de desarrollo y cooperación conjunta que implicase compromisos, responsabilidades, mayor eficiencia y mejoras en los impactos.

En este documento se pretenden trasladar los principales elementos del proceso de elaboración del Documento de Estrategia-País (DEP) en Bolivia. Para ello se aportarán consideraciones respecto al contexto en el que se realizó, que supuso un claro condicionante, y en relación al proceso que se puso en marcha, que probablemente no difiera mucho de lo ocurrido en otros países prioritarios. Posiblemente lo más significativo sea la revisión de las lecciones aprendidas, no todas positivas, que se desprenden del trabajo realizado. Se trata de un conjunto de reflexiones internas de uno de los actores participantes, la OTC en La Paz, que no tienen porque considerarse excluyentes de otras que puedan tener el resto de actores. La intención, en cualquier caso, es contribuir a consolidar esta forma de trabajo en común para la cooperación española y aportar algunas claves para la revisión y debate de los resultados que se han alcanzado.

2. BOLIVIA: UN CONTEXTO CONVULSO

Desde el año 2003 Bolivia está viviendo uno de los momentos más importantes de su reciente historia, un punto de inflexión. Sin duda esta situación no se ha producido de forma espontánea, sino que encuentra su explicación en diversos factores que se fueron gestando a lo largo de los años anteriores. El hecho es que, desde la primera crisis política y social que se produjo en febrero de 2003, no se ha alcanzado una cierta estabilidad hasta la celebración de las elecciones en diciembre de 2005 que dieron el triunfo al líder del Movimiento al Socialismo (MAS), Evo

Morales. En ese periodo, de algo menos de tres años, tres presidentes pasaron por el Palacio Quemado, con sus innumerables gabinetes de ministros, estando el país sumido en las protestas, las movilizaciones y la incertidumbre. Hechos de especial trascendencia, como la convocatoria a la Asamblea Constituyente o los reclamos de autonomía departamental, constituyeron manifestaciones claras de este descontento general de la población boliviana.

En estas circunstancias, la capacidad local para orientar los recursos de la inversión y de las políticas de desarrollo estuvo seriamente mermada. Un país que se había convertido en los últimos 20 años en un receptor neto de fondos de cooperación externa, los cuales han llegado a suponer el 60 por ciento de la inversión pública y casi un 10 por ciento de PIB de manera anual, se veía obligado a resolver sus problemas internos y dejaba un tanto desatendida esta función. De esta manera, no se ha contado con una nueva Estrategia de Reducción de Pobreza (PRSP en sus siglas en inglés) desde que se elaboró la EBRP (Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza) en 2001, habiéndose tan sólo actualizado ciertas partes a fin de atender problemas urgentes y citas internacionales puntuales (Grupos Consultivos). Igualmente, ante el cariz que tomaban los acontecimientos y el escaso periodo de responsabilidad de los diferentes gobiernos, las políticas sectoriales de desarrollo social y de lucha contra la pobreza fueron orientadas a la coyuntura, careciendo por tanto de diseño a largo plazo y de indicadores para medir su impacto en la mayor parte de las ocasiones. Sólo a nivel local, donde las Municipalidades jugaron, y siguen haciéndolo, un papel muy importante se logró generar un nivel de propuesta y de compromiso que garantizaba la utilización de los fondos destinados al desarrollo de la población. Si bien gracias a ello se logró mantener el flujo del apoyo, no dejó de implicar un cierto nivel de dispersión e ineficiencia. Por otra parte, la sociedad civil boliviana, organizada y protagonista de lo que se estaba produciendo en el país, se fortaleció para hacer frente a la incertidumbre, siendo la contraparte y la impulsora de muchas de las iniciativas de desarrollo que se pudieron ejecutar durante el periodo de crisis general.

Sin embargo, en esta frenética situación de cambio y de visiones contrapuestas, en ningún momento se vieron afectados los compromisos internacionales con el país. Posiblemente éstos vieron retrasados sus ritmos de ejecución por la falta de acompañamiento institucional, pero de ninguna manera sufrieron un freno. Quizá al contrario. Tanto en

el caso de los fondos multilaterales, financieros y no financieros, como en los bilaterales se estuvieron acompañando a las iniciativas nacionales, muchas de ellas revisadas en función de los nuevos actores y de las nuevas necesidades, y quizá un tanto desarticuladas y parciales. A pesar de ello, sí existió un efecto negativo y posiblemente lógico. Bolivia, que había sido durante casi diez años uno de los países paradigma en la coordinación de donantes, bajo formatos de relacionamiento Gobierno-Cooperación claros y ágiles, veía desaparecer en parte este camino recorrido. La falta de capacidades nacionales de interlocución, de planificación y de iniciativa provocaría la descomposición de un esquema de funcionamiento que había garantizado el flujo de recursos y, sobre todo, la adecuada utilización de los mismos. El esquema de coordinación de donantes sufría un deterioro evidente y Bolivia acusaba el efecto de ello: menor control del destino de los recursos y mayor ineficiencia en la ejecución de los mismos.

3. UNA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN BOLIVIA DE CARACTERÍSTICAS ESPECIALES

En este contexto, la cooperación española mantuvo la tendencia del resto de donantes. Se mantuvieron los volúmenes de cooperación para el desarrollo, alrededor de 40 millones de euros (no reembolsables) anuales, junto a un Programa Financiero bianual dotado de 90 millones de euros en disponibilidad de diferentes instrumentos (FAD, condonación y conversión de deuda, FEV). De igual manera, se acompañó el proceso de alineamiento, armonización y coordinación con otros donantes, tanto como la situación lo permitió.

En todo caso, las condiciones de trabajo también estuvieron sujetas a las propias características de nuestra cooperación. En Bolivia históricamente se ha producido una alta concentración de recursos, actores e instrumentos relacionados con la Ayuda Oficial al Desarrollo. Junto a los volúmenes de ayuda antes descritos, es preciso destacar la diversidad y riqueza en las intervenciones, motivadas por la participación de un número amplio de agentes del sistema español de cooperación.

A modo de caracterización, se encuentran realizando labores de apoyo en Bolivia tanto la Embajada, como la Oficina Técnica de Cooperación y el Centro Iberoamericano de Formación de Santa Cruz de la Sierra de la AECI

(de los que dependen casi 100 personas distribuidas en una sede central y cinco sedes en diferentes ciudades del país), en lo que al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se refiere. En este caso se puede decir que la totalidad de instrumentos con los que cuenta (subvenciones, co-financiamiento a ONGD, becas y formación, microcrédito, ayuda humanitaria, financiamiento a organismos multilaterales, etc.) se ejecutan en el país. Por otra parte, destaca la presencia de la Oficina Comercial, representando los recursos de AOD gestionados por el Ministerio de Economía y el de Industria, Comercio y Turismo. Realizan igualmente acciones los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Medio Ambiente. Otras Administraciones Públicas, regionales y locales, han tenido una evolución importante y suponen en estos momentos casi el 30 por ciento de los recursos destinados a cooperación en Bolivia. Una amalgama que integra a la mayoría de comunidades autónomas y a un elevado número de ayuntamientos, diputaciones provinciales y fondos municipales.

Mención expresa requiere la movilización de la sociedad civil española a favor del desarrollo de Bolivia. En estos momentos, más de 30 ONGD españolas realizan labores de cooperación, representando posiblemente la principal fuerza identificadora y ejecutora de proyectos. Se encuentran vinculadas a acciones de cooperación en la práctica totalidad del territorio boliviano en sectores de intervención muy relacionados con las principales causas y efectos de la pobreza. Sus fuentes de financiamiento principales han sido la AECI, la Unión Europea y la Cooperación Oficial Descentralizada. Resulta especialmente destacable el esfuerzo por la coordinación que realizan, agrupándose unas 23 organizaciones en la Coordinadora de ONGD Españolas en Bolivia (COEB), en funcionamiento desde abril de 1998, lo cual ha facilitado en estos últimos años el posicionamiento en común, la complementariedad de actividades y la fluidez en la relación con los financiadores, especialmente con la AECI.

Finalmente, para completar este cuadro de agentes de cooperación en Bolivia, encontramos a la Universidad y a las empresas españolas. Las primeras, con una amplia gama de relaciones horizontales con las Universidades bolivianas, destinadas a fortalecer los planes académicos y la investigación aplicada. Las segundas, a través de sus fundaciones o aportando directamente recursos para el desarrollo de sus cuentas de resultados, vinculándose principalmente a la dotación de infraestructura básica en poblaciones rurales.

En conclusión, un espectro de acciones, visiones y objetivos que caracterizan a una de las principales cooperaciones bilaterales en el país y que implican una serie de condicionantes específicos a la hora de iniciar un proceso de coordinación y planificación como supuso la elaboración del DEP.

4. PASOS PREVIOS A FAVOR DE LA COORDINACIÓN Y LA COMPLEMENTARIEDAD

Para entender los resultados del trabajo conjunto para elaborar el DEP en Bolivia es preciso describir los pasos previos que se realizaron.

Con la constitución de la COEB se produjo una sustancial mejora en el marco de relacionamiento entre agentes de cooperación, principalmente entre la AECI-OTC y las ONGD. Como materialización de ello, a partir de 1999 se institucionalizan las Jornadas sobre Cooperación, las cuales se siguen realizando cada año. En dichos encuentros se procuró incorporar módulos de formación tanto para el personal técnico de las organizaciones y de la OTC, junto a reflexiones conjuntas en relación al avance de los proyectos y a las perspectivas a medio plazo. Estas Jornadas no sustituían, en todo caso, a las reuniones bilaterales y los contactos ante temas específicos de interés general.

Es a partir de 2003 cuando se da un nuevo paso para oficializar este marco de relacionamiento. En ese año se llega al acuerdo entre la COEB y la OTC, y por añadidura con todas las ONGD presentes en Bolivia, para elaborar una Estrategia de Coordinación, Complementariedad y Calidad del Sistema de la Cooperación Española para Bolivia que diese contenido y cumpliera los compromisos recogidos en la Ley de Cooperación, en el II Plan Director y en los Acuerdos Internacionales suscritos por España en este sentido (Declaración de Roma, París, etc.). Para ello se constituye una comisión mixta encargada de la elaboración del primer borrador y se acuerda centrar en un inicio los esfuerzos en los sectores de educación y salud, los cuales concentraban un volumen importante de recursos y de actores. Tras los primeros trabajos internos, se decide contratar el apoyo de una organización local, el Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (CEBIAE), para apoyar el proceso, realizándose para ello consultas en el país y una encuesta a todas las Comunidades Autónomas en España. Se pretendía con ello contar con un panorama claro de los objetivos, formas

de intervención y expectativas de los beneficiarios de la ayuda y de los financiadores de la Administración Descentralizada. En 2004, con los primeros trabajos en marcha, se promueve la participación de ETEA-Institución Universitaria de la Compañía de Jesús con sede en Córdoba, de amplia experiencia en cooperación al desarrollo, a fin de que revise y mejore técnicamente el Documento de Estrategia que elaboró la Comisión. Estos trabajos fueron fundamentales para concretar los retos a enfrentar y para proponer las siguientes acciones.

Dentro de este proceso, en febrero de 2005 en Santa Cruz de la Sierra, con un significativo número de actores de la cooperación española tanto en Bolivia como en España, así como con la participación de representantes de la Comisión Europea, se realizó un Taller con la finalidad de seguir impulsando este proceso de colaboración y complementariedad. Con el Taller se trató, no sólo de incorporar a nuevos actores que hasta el momento no habían participado directamente (ONG bolivianas y españolas, y gobierno boliviano), sino también de profundizar y actualizar las relaciones de confianza para facilitar la construcción y apropiación de la Estrategia de Colaboración, Complementariedad y Calidad (ECCC) por parte del sistema de actores vinculados a la cooperación española en Bolivia, y en consecuencia, enriquecer las políticas públicas de cooperación mediante su desarrollo en la práctica. Los resultados de este taller quedaron recogidos en una publicación que se puso a disposición de todos los actores involucrados en el proceso y que sirvió, sin duda, de base para las futuras iniciativas de planificación conjunta.

5. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA-PAÍS

Con estos antecedentes, en 2005 se pone en marcha la elaboración del Documento de Estrategia-País para Bolivia. A ello lo rodea, como ha quedado apuntado en los apartados anteriores, una inestabilidad e incertidumbre en el país que no permite prever los acontecimientos a corto plazo, y una interesante fluidez en la relación entre actores de la cooperación española.

En un inicio se consideraron las restricciones existentes y se reflexionó sobre la mejor manera de enfrentarlas. En concreto, los aspectos relacionados con la apropiación por parte del país receptor, con el alineamiento a las

políticas de desarrollo nacionales e, incluso, con la coordinación con el resto de la Comunidad Donante se encontraban seriamente afectados por los acontecimientos.

En función de estos condicionantes, cabían a juicio de los actores involucrados diversas alternativas. Por una parte, iniciar el proceso de elaboración del DEP teniendo en cuenta la serie de circunstancias que rodeaban al país, fomentando al menos un debate interno entre actores de la cooperación española en el terreno y facilitando la identificación de las ventajas comparativas de nuestra cooperación frente a los retos que enfrentaba Bolivia. En este caso sería preciso establecer un marco de revisión y seguimiento de coyuntura para ir alimentando la reflexión. Sin duda dotar de orden al conjunto de instrumentos que en esos momentos se concentraban en el país y definir las posibles líneas estratégicas a futuro nos posibilitaría una mejor negociación con las nuevas autoridades. No cabe duda que este factor implicaba cierto nivel de flexibilización en los plazos y contenidos y, sobre todo, una relación permanente entre actores para ir evaluando el cariz que tomaban los acontecimientos.

Junto a esta opción se podrían analizar otras que irían desde la elaboración simplemente de un documento conceptual mucho menos ambicioso, como era el caso de la Comisión Europea para su planificación 2007-2013, hasta utilizar el formato de Plan Especial de Actuación, como ocurre en otros países de significativos condicionantes.

Sin embargo, se llegó al acuerdo de impulsar un proceso de reflexión interna con el conjunto de actores de la cooperación española que conllevara la elaboración de un diagnóstico riguroso, la determinación de alternativas de trabajo bien estructuradas en base a instrumentos y áreas geográficas, y la concreción de un proceso de consulta y revisión con el Gobierno y movimientos sociales bolivianos. De esta manera se inicia el proceso de elaboración del documento de forma paralela: de un lado la Embajada-OTC confeccionando los primeros borradores y, de otro, los agentes sociales reflexionando y homogenizando sus posiciones. Se produjo así un intercambio de visiones que culminó con la realización de dos encuentros plenarios, de amplia participación, de los que salieron las conclusiones fundamentales que contiene el DEP de Bolivia.

El resultado final estará oficialmente aprobado en breve plazo. Se trata de un documento general en algunos ámbitos y específico en lo que se refiere a visiones y alternativas de trabajo. En él se ha intentado plasmar

toda la potencialidad de la cooperación española en Bolivia, de manera amplia y con criterio de adicionalidad. Consideramos que hay que leerlo y aplicarlo con cierta cautela y flexibilidad ya que aún resta contrastarlo con las políticas de desarrollo del Gobierno y articularlo con los compromisos del resto de la Comunidad Donante. En todo caso, pensamos que se trata de un importante avance ya que ha permitido ir trazando las condiciones necesarias para la mejora de la complementariedad y la coordinación entre los actores vinculados a la cooperación española en el país.

6. LECCIONES APRENDIDAS Y REFLEXIONES

Tras esta rápida descripción de las fases y factores que rodearon a la elaboración del DEP se pueden extraer una serie de conclusiones. Son todas ellas posiblemente parciales y buscan tan sólo fomentar el debate y mejorar las próximas etapas para alcanzar una mayor calidad de la cooperación española. Son igualmente válidas a juicio del autor, para el conjunto de agentes del sistema español de cooperación para el desarrollo. Se han estructurado en los siguientes diez puntos:

1. Los ejercicios de priorización y focalización son siempre complicados. Más aún en las circunstancias que trabaja la cooperación española, rica en formas de financiamiento, objetivos y visiones. Es preciso ir profundizando de manera conjunta en la consolidación de nuestras fortalezas como forma de alcanzar la calidad y el reconocimiento por parte del receptor, intentando mantener esa riqueza intacta, pero fomentando la focalización.
2. Hay que encontrar las fórmulas necesarias para revertir la tendencia de continuidad y cierto inmovilismo en las intervenciones. Al afrontar un proceso de planificación participativa sería aconsejable llegar con apertura a los nuevos planteamientos, y no buscar la manera encajar lo que ya se lleva tiempo haciendo. Todo ello asumiendo que las intervenciones tienen una justificación clara y que los procesos de desarrollo deben implicar apoyos en el medio plazo, no pudiendo abandonar iniciativas locales hasta que éstas no se encuentren totalmente consolidadas.
3. La falta de definición de roles más claros entre agentes y formas de ejecución de la AECL, y a lo interno de cada uno de ellos, supone una

- restricción en los procesos de planificación conjunta. Aprovechar estos ejercicios para ir acercándonos a un esquema de mayor especialización constituye una necesidad y un resultado indirecto de este esfuerzo. Asumir las capacidades y reconocer las carencias, en una visión del conjunto del sistema, redundará posiblemente en mayores niveles de complementariedad y coordinación.
4. Mientras mayor es el nivel de detalle al que se intenta llegar más complicada es la concertación, la focalización y la especialización. Hay que entender la planificación estratégica como un proceso general, de visión de desarrollo conjunto, de establecimiento de ventajas e inconvenientes comparativos y de flexibilidad. Todo ello posibilitará ir avanzando en fases posteriores, una vez consolidada la visión general de desarrollo que tiene la política de cooperación española, a fin de intentar sobrecargar el proceso con la consecución de resultados distintos.
 5. El proceso llevado a cabo en Bolivia pone una vez de manifiesto que el intercambio de información es básico para alcanzar buenos resultados. Debería de producirse en todo caso antes de iniciarlo y no durante su desarrollo. Se deberían, por tanto, definir fórmulas y poner a disposición los recursos necesarios para fomentarlo, facilitarlo y aprovecharlo en todas las fases del ciclo del proyecto.
 6. Llevar a cabo un proceso de planificación debería ir aparejado a la definición de los compromisos para su implantación. Posiblemente antes de entrar en su desarrollo sea preciso implicar más al conjunto de agentes, de manera que quede acordado cuál será la trascendencia para las acciones que se planteen posteriormente. Todo ello, sin embargo, sin darle un carácter restrictivo y facilitando una revisión permanente entre las partes para valorar la conveniencia e impacto de los planteamientos estratégicos.
 7. Hace falta ser lo más inclusivo posible con los actores que intervienen en el proceso. En el caso de la elaboración del DEP para Bolivia, afortunadamente existió claridad y predisposición con las ONGD españolas y con sus diferentes maneras de agrupación (COEB), con los ministerios y con la Cooperación Oficial Descentralizada. Sin embargo, no se consiguió involucrar de igual manera sobre el terreno, posiblemente por falta de tiempo y recursos, a las administraciones locales, a la universidad y a las empresas. Poder trasladar parte de los esfuerzos que se realizan

en los Consejos y Comisiones de Cooperación que marca la Ley y que funcionan con regularidad en España, a la realidad de los países, provocaría importantes avances.

8. No se han logrado fomentar las mismas coordinaciones en todos los resultados previstos para el Documento de Estrategia-País. Tienen quizá un carácter demasiado puntual estos esfuerzos por la coordinación. Si bien se ha contado con una participación constante en la elaboración del documento, se necesitan formas más claras para involucrar al conjunto de actores en el seguimiento y revisión del mismo, así como en los procesos de coordinación con el resto de la comunidad donante. Esto reforzaría mucho el compromiso sobre el resultado alcanzado. De esta manera, tanto el Gobierno y la sociedad civil receptora de la ayuda, como el conjunto de la cooperación internacional en el país, podrán percibir con exactitud como funciona, quien la compone y como se articula la cooperación española.
9. Es necesario que, para afrontar este tipo de procesos de planificación conjunta y de búsqueda de consensos, los actores que intervienen se doten de las capacidades mínimas necesarias. Junto a la posibilidad de aportar técnicamente, se requerirán espacios de decisión y de compromiso que en ocasiones tendrán que estar fundamentados en la visión concreta de país, proporcionando los niveles de autonomía precisos dentro de los lineamientos generales de la institución. Habría que revisar, de esta forma, los niveles de desconcentración y descentralización que se proporcionan a los agentes involucrados en la ejecución para que participen más activamente en los procesos de planificación.
10. La planificación y la coordinación entre actores debería ir acompañada con esfuerzos similares en torno a la programación. Materializar los consensos en convocatorias de financiamiento o en las Comisiones Mixtas que se pongan en marcha cerraría el ciclo y permitiría ser consecuentes con lo acordado tanto entre los actores del sistema de cooperación, como con los receptores de la ayuda. Por el momento este aspecto necesita de mayores reflexiones, aunque se va sin duda camino de ello.

Los puntos que se han expuesto intentan poner de manifiesto una serie de aspectos sobre los que reflexionar para continuar este proceso

de mejora de la actuación de la cooperación española. Se puede concluir finalmente con una doble consideración.

Por una parte, es preciso asumir que la participación y la coordinación entre actores no es algo que se pueda improvisar ni que se ponga en marcha en momentos puntuales. Se trata de una parte importante del actuar de los agentes de cooperación y, por lo tanto, deben de estar fundamentada en esfuerzos estructurados y en metodologías claras y formalizadas. Todo ello implica poner a disposición recursos y adaptar las organizaciones para hacer frente al reto.

Por otra parte, deberíamos de ser cada vez más conscientes del sentido instrumental que tiene la coordinación. No se trata en ningún caso de un fin en si misma, aunque en etapas iniciales como la actual el resultado esperado sea consolidarla como forma de trabajo. En algún momento, y esperamos que sea lo más pronto posible ya que los retos que nos toca enfrentar son muchos y diversos, las mejoras esperadas respecto a la calidad de nuestra cooperación estarán fundamentadas en parte en una mayor eficiencia, especialización y complementariedad entre actores, construido todo ello en buena medida sobre visiones comunes de lo que se necesita hacer para tener un mayor impacto sobre los problemas de desarrollo de los países con los que nos hemos comprometido.

NOTAS

1. Ha sido coordinador general de la Cooperación Española en diversos países de América Latina y durante el periodo octubre 2002-febrero 2006 responsable de la OTC en Bolivia.

EXPERIENCIA DE LA COORDINADORA DE ONG ESPAÑOLAS EN BOLIVIA (COEB) EN LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA-PAÍS

MARTA CABEZAS (ACSUR), GILLES CASALS (IPADE), LUIS MIGUEL MONJE (ISCOD),
PEDRO BERMEJO (MPDL) Y TERESA CARAZO (SI)

1. ANTECEDENTES DE LA COEB

1.1. BREVE PRESENTACIÓN

La coordinadora de ONG Españolas en Bolivia es un foro que se crea en La Paz a finales de 1998 sobre la base de experiencias similares en el país (Coordinadora de ONG Internacionales - CONGI) y a iniciativa de ocho instituciones: Ayuda en Acción, Cooperación Canaria, Intermón, IPADE, Médicos Sin Fronteras, Médicos Mundi España, Solidaridad Internacional y Veterinarios Sin Fronteras. Nace como fruto de las primeras Jornadas de la Cooperación de la Sociedad Española en Bolivia, evento organizado por la AECI en Bolivia al que fueron invitados los actores gubernamentales y no gubernamentales presentes en el país.

Desde su fundación, la finalidad de la COEB ha sido la de coordinar las actividades de las organizaciones españolas no gubernamentales que actúan en Bolivia con representación, proyectos y voluntarios, entre sí, con la cooperación oficial española, con el Gobierno de Bolivia y con otras entidades similares de Bolivia y otros países.

Sus principales objetivos iniciales apuntaban a:

- Facilitar el conocimiento mutuo de sus miembros y promover la coordinación y complementariedad de sus actividades en beneficio del desarrollo de Bolivia.
- Dar a conocer a la opinión pública boliviana la cooperación para el desarrollo brindada por la sociedad civil española.
- Analizar colegiadamente los aspectos de índole nacional boliviana que tienen relación con la cooperación internacional en general y española en particular.

A medida que se fue consolidando, la COEB amplió sus ámbitos de actuación. En la asamblea del año 2005 se revisaron los estatutos y se incluyeron dos nuevos objetivos que plasmaban esta evolución:

- Dar a conocer a la opinión pública boliviana sus percepciones sobre la situación de desarrollo de Bolivia y de su población, especialmente en asuntos de interés y de impacto internacional, como los derechos humanos y otros compromisos y derechos exigibles suscritos por el Gobierno de Bolivia.
- Aportar al Gobierno español central y descentralizado y al Gobierno boliviano nuestras propuestas y opiniones, especialmente sobre temas relacionados con la plena accesibilidad de sus organizaciones miembros a los ámbitos de promoción del desarrollo de acuerdo a la legislación y normas vigentes en ambos países.

1.2. CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN

La COEB está abierta a todas las ONG españolas que tengan una persona física acreditada para representarla en Bolivia y que estén afiliadas a la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE) o, en caso contrario, hayan firmado su Código de Conducta.

En la actualidad, la COEB está constituida de 24 miembros. Además de las instituciones fundadoras anteriormente citadas, y salvo Cooperación Canaria, que ya no cuenta con representación en el país, incluye a las siguientes ONGD: Acción Contra el Hambre, ACSUR-Las Segovias, Amigos de Doñana, Cáritas, Cruz Roja, Educación Sin Fronteras, ISCOD, INTERED, Médicos del Mundo, MPDL, Nuevos Caminos, Jóvenes del Tercer Mundo, Paz y Desarrollo, Proyecto Solidario, Save the Children-España, YANAPI y ZABALKETA.

Los estatutos y reglamentos de la COEB detallan la estructura orgánica y las responsabilidades de sus miembros agrupados en dos comisiones: la de relaciones institucionales y la de capacitación y análisis.

1.3. PRINCIPALES ACCIONES REALIZADAS DESDE SU CREACIÓN

CALENDARIO ANUAL

Desde su constitución, la COEB organiza unos cuatro encuentros anuales según el siguiente esquema:

- La *Asamblea ordinaria de los miembros*. Este evento anual reúne a todas las organizaciones miembros de la COEB para realizar la evaluación de la gestión de las acciones realizadas, junto a la planificación de las actividades del año siguiente, elección de las entidades que ejercerán la coordinación y subcoordinación y otros temas de interés.
- Las *Jornadas de la cooperación de la sociedad civil española en Bolivia*. Realizado en coordinación con la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de Bolivia desde el año 1999, estas jornadas tratan de reunir a las instituciones gubernamentales y no-gubernamentales presentes en Bolivia. Tras un primer periodo de tres años, que funcionó como ámbito de presentación de las acciones realizadas por los diferentes actores, se fue consolidando en un espacio de análisis del contexto boliviano y de las políticas de cooperación., a través de la siguiente metodología:
- Un taller de formación interno sobre problemáticas y herramientas de cooperación.
- Un taller de análisis sobre el contexto de desarrollo abierto a las contrapartes bolivianas.

TALLER DE DECONSTRUCCIÓN

Realizado a mediados del año 2002 en la ciudad de La Paz, en un proceso de consolidación de la COEB, este taller permitió una reorientación de esta coordinadora a través de:

- La organización de comisiones de trabajo permanentes encargadas del seguimiento y cumplimiento de los objetivos de la

Coordinadora, y que en la actualidad se estructuran en la Comisión de Relaciones Interinstitucionales y la Comisión de Formación y Análisis.

- La redefinición de los objetivos de la COEB, incluyendo su posicionamiento frente a la coyuntura boliviana.

2. ANTECEDENTES DE LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA-PAÍS

2.1. EL CONTEXTO NACIONAL BOLIVIANO

Desde el año 2000 y fruto de la crisis económica y otros factores, Bolivia fue sacudida por reiteradas protestas desde los movimientos sociales que generaron una alta inestabilidad gubernamental: el país conoció seis presidentes hasta el año 2006, dos de los cuales fueron derrocados por levantamientos populares. Esta situación dificultó la coordinación de los agentes de desarrollo presentes en el país con las instituciones gubernamentales, y la puesta en práctica de estrategias de desarrollo coherentes con las políticas nacionales.

La falta de un interlocutor estable en el Gobierno, con capacidad para encauzar las acciones de las distintas cooperaciones motivó la aparición de varias iniciativas de coordinación promovidas, entre otras, por la OTC.

Por otra parte, el creciente cuestionamiento popular acerca de los efectos de la inversión extranjera, así como respecto del bajo impacto y la condicionalidad de la ayuda internacional, incentivó a los diferentes agentes de desarrollo a incrementar y visibilizar sus acciones.

2.2. PLAN PAÍS

El primer intento de inclusión de las ONGD en el proceso de elaboración del Documento de Estrategia-País (DEP) de Bolivia se sitúa en un taller realizado en Potosí, en el año 2003. Tras circular, vía correo electrónico, el documento borrador, la OTC convocó a las ONGD a una reunión para que presentasen sus comentarios y aportes.

Este proceso acelerado generó una cierta frustración entre la mayoría de los invitados. Consideraron que su aporte quedaba muy limitado y servía más como un aval de las ONGD al documento —prácticamente definido

con anterioridad y en fase final de elaboración por la OTC—, que como un mecanismo de diálogo franco y profundo para la definición del DEP.

Sin embargo, cabe reconocer que esta experiencia fue un indicio revelador del cambio paulatino de las relaciones entre la AECI y las ONGD para la definición de las políticas de cooperación al desarrollo.

2.3. ACCIONES DE COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD SECTORIALES (EDUCACIÓN, SALUD)

Paralelamente, se inicia en Bolivia el *Estudio para el diseño de una estrategia de coordinación de los actores españoles de cooperación para el sector educativo (2004-2007)*, que fue ampliado al sector de la salud durante el año 2004, con el objetivo general de “estructurar propuestas para la coordinación y complementariedad de los actores e instrumentos de la cooperación española, especialmente de los sectores de educación y salud”.

Las conclusiones del mismo definen un *plan de acción* para el trienio centrado en tres ámbitos:

- Comunidades de aprendizaje
- Comunicación e información
- Intervención en ámbitos territorial y sectorial

2.4. LA ESTRATEGIA DE COLABORACIÓN, COMPLEMENTARIEDAD Y CALIDAD

El proceso anterior desemboca en un taller realizado en febrero de 2005 en Santa Cruz de la Sierra, en el marco de las *VI Jornadas de la cooperación de la sociedad civil española en Bolivia sobre las Estrategias de Colaboración, Complementariedad y Calidad de la Cooperación Española en Bolivia*.

Con ocasión de la celebración del citado taller, se organizan tres grupos de trabajo o comisiones para la participación de las ONGD en la elaboración del Documento de Estrategia-País, asumiendo una posición proactiva frente a las nuevas directrices de la AECI.

2.5. LAS NUEVAS POLÍTICAS ESPAÑOLAS DE COOPERACIÓN

En el nuevo marco de colaboración, diálogo y financiación pública de las ONGD, ya establecidos en el documento borrador de 2004 referido al nuevo sistema de intervención de las ONGD, se considera, como compromiso

estratégico, los principios de colaboración, complementariedad y calidad de la ayuda para avanzar en la consecución de los ODM en general y de los objetivos del Plan Director 2005-2008, en particular. Así, se reconoce a las ONGD su plena capacidad de identificación y su necesaria participación en el diseño de la cooperación al desarrollo.

3. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA-PAÍS

En Bolivia, país prioritario de la AECI, se elaboró un Documento de Estrategia-País (DEP) basado en el diálogo político y en el concepto de asociación, que incluyó a las ONGD, con la intención de constituir un marco de cooperación estable, predecible, flexible y de largo plazo que permitiese al país la apropiación de su proceso de desarrollo.

La COEB, en respuesta a la invitación de la OTC, propuso elaborar un documento que reflejara la postura de las ONGD españolas. Simultáneamente, las contrapartes locales de las ONGD así como el Gobierno boliviano y la propia OTC debían elaborar sus propuestas para llegar a un documento conjunto y consensuado.

Como primera etapa, se realizó un taller interno en el que se establecieron tres comisiones, a las que se adscribieron todas las organizaciones de la COEB en función de sus preferencias y especialidades de trabajo en cooperación al desarrollo. Cada una de estas comisiones se encargó de consensuar matrices previamente homologadas, en las que se recogía el diagnóstico de cada sector específico, las propuestas de intervención por parte de la cooperación española y el papel que podría jugar cada uno de los actores de la misma. Es decir, se difundió una encuesta a todas las ONGD españolas intentando identificar un análisis común, prioridades de actuación y las deficiencias a corregir.

En el transcurso de esta etapa, el proceso, en su planificación inicial, estuvo afectado por las movilizaciones sociales de mayo y junio de 2005, que desembocaron en el derrocamiento del presidente Mesa. Y ello condujo a la necesidad de condensar las subsiguientes etapas, ya que la fecha de presentación del documento borrador a la AECI era imostergable, dada la selección de Bolivia como país prioritario de la Cooperación Española. A raíz de estos eventos, las ONGD bolivianas redujeron su implicación en este proceso.

El resultado de las comisiones fue expuesto en un encuentro interno de la COEB. En el mismo, la OTC dio a conocer la guía de elaboración del DEP, que utiliza matrices diferentes a las que se habían desarrollado.

Esto generó un esfuerzo adicional para la revisión de las matrices —y cierto malestar entre las ONGD— antes de la celebración del taller para la elaboración del documento conjunto y consensuado. Para llevar a cabo el mismo, se contrató un consultor externo con el fin de apoyar el proceso de sistematización del posicionamiento de las ONGD.

Todo esto ha supuesto un enorme esfuerzo y una muestra del compromiso de la COEB en la tan reiterada solicitud de participación en la elaboración del DEP y no sólo en su aplicación. Ha merecido la pena porque este proceso ha permitido fortalecer a la COEB, obligándonos a una reflexión y análisis conjunto que, si bien siempre se había considerado necesario, hasta el momento no se había realizado. La valoración no ha sido tan positiva, sin embargo, dicho esfuerzo ha tenido en el DEP.

En todo momento, desde la COEB fuimos conscientes del riesgo que implicaba el proceso, pero también de las razones por las que participábamos en el mismo. Se trataba de iniciar un proceso de incidencia en la política pública española de cooperación internacional, tanto a nivel formal de elaboración del DEP, como de los contenidos de la misma, sin que implicara la pérdida de los objetivos propios, o de la independencia ideológica y la capacidad crítica y autocrítica, buscando, a través de dicho proceso de colaboración, el mayor impacto de las acciones a favor del país beneficiario. Lo cierto es que, internamente, la COEB ha conseguido generar acuerdos y consensos en temas estratégicos (agenda común) que deben ser trabajados en Bolivia de aquí en adelante.

Por todo ello, y a falta de realizar una evaluación específica, que tendrá lugar próximamente, cabe adelantar una cierta percepción agridulce, acerca del proceso seguido. Valoramos muy favorablemente la disposición de la AECI para hacer de la elaboración del DEP un proceso participativo, y creemos que la COEB ha ganado en solidez y aprendizaje, pero lamentamos que la colaboración, flexibilidad y apertura que la OTC ha mostrado a lo largo de todo el trabajo preparatorio no se haya reflejado también en la última fase, la de la formulación del Documento de Estrategia-País. Por eso, esperamos que esta experiencia novedosa pueda replicarse en otros momentos y en otros países, rescatando todos los aportes positivos y corrigiendo sus defectos.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se explicitan las valoraciones que cabe hacer del proceso, a modo de lecciones aprendidas que, en forma de conclusiones o recomendaciones, son fruto de la experiencia alcanzada en la COEB.

4.1. POTENCIALIDADES DEL PROCESO

Se ha constatado la voluntad explícita de la AECI de implicar a diferentes actores de la sociedad civil en el diseño de los Documentos de Estrategia-País, que se tradujo en Bolivia mediante la participación de tres grupos de ONGD:

- ONGD españolas afiliadas a la COEB, que ya tenían una trayectoria de reflexión conjunta e iniciativas de coordinación, tanto entre ellas como con la misma OTC.
- ONGD españolas no afiliadas a la COEB, que aportaron nuevos enfoques.
- ONGD bolivianas contrapartes y socios locales de las anteriores, que, por su conocimiento del contexto local, permitieron profundizar en el análisis a realizar.

Esta dinámica mostró todo su potencial para el análisis de la realidad nacional y la orientación de las acciones de la cooperación española, en un marco de coherencia y corresponsabilidad, no solamente entre los Gobiernos español y boliviano, sino incluyendo a las ONGD que representan gran parte de la ayuda que fluye entre ambos países.

Así, el documento de posicionamiento de las ONGD (ver Anexo) hace referencia no solamente a la situación del país, sino a los efectos y consecuencias de las políticas económicas, a menudo promovidas coercitivamente por los países donantes, sobre la población boliviana.

4.2. DESACIERTOS DE LAS ONGD

El condicionante principal que se puso de manifiesto en el trascurso del proceso realizado por las ONGD en la elaboración de su documento de posicionamiento y que limitó dicho proceso fue la voluntad de cada organización miembro participante de insertar exhaustivamente sus acciones,

con el fin de evitar que el documento afectara en el futuro a sus respectivos nichos sectoriales y geográficos de intervención.

Esta incapacidad para determinar, sin levantar susceptibilidades entre las ONGD, algunos ejes prioritarios que limiten la dispersión que se observa en las acciones de la cooperación española, transfirió a la OTC la responsabilidad de definir unilateralmente los mismos.

En este sentido, el reproche de arbitrariedad que se ha venido imputando crónicamente a la OTC y a la propia AECI pierde gran parte de su fundamentación al mostrar las ONGD una reducida predisposición a cuestionar sus acciones en un proceso de análisis global, sobre todo cuando éste pueda afectar o implicar la necesaria reorientación de sus propias acciones.

4.3. COYUNTURA BOLIVIANA

La disparidad entre el calendario del proceso prefijado por la AECI para la elaboración del DEP y la coyuntura que sacudió Bolivia durante el primer semestre del año 2005, redujo en gran parte los aportes por parte de las ONGD locales como representantes de la sociedad civil boliviana, así como los del propio Gobierno boliviano.

La imposibilidad de contar con políticas nacionales y un plan de desarrollo definido a medio plazo dejó muchos espacios abiertos, que tendrán que ser afinados cuando el nuevo Gobierno presente su estrategia de actuación en materia de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo..

4.4. INCUMPLIMIENTO DE LA OTC

Una vez realizado el taller para la elaboración de un documento conjunto y consensado, la OTC tenía que hacer llegar a la AECI el documento borrador para su revisión. El cronograma consideraba un segundo periodo de trabajo, en septiembre de 2005, entre la OTC y las ONGD con el fin de preparar la redacción del documento final.

Pese a su compromiso de hacer llegar la versión del borrador e involucrar a los diferentes actores en esta segunda etapa, la OTC hizo llegar a las ONGD la versión del borrador a finales de octubre, sin contar con su participación para la versión final. La OTC no incorporó en el documento final varias apreciaciones consideradas importantes y consensadas inicialmente tanto por la OTC como por la COEB.

Una vez conocido el documento, se concluye que se debe determinar en el futuro la necesidad de concertar por anticipado el proceso de elaboración de futuras estrategias conjuntas. De lo contrario, se cae en el riesgo de impulsar planteamientos no validados por las ONGD que han participado en el proceso, planteamientos que pueden responder a intereses concretos, no siempre bien definidos y a veces pobres y dispersos, de la cooperación estatal española en Bolivia.

Por esta razón consideramos que estos espacios deben mantenerse independientes y con capacidad de mantener posiciones críticas, , al no provenir de entidades gubernamentales. Desde una posición vigilantes respecto de los procesos políticos que se dan en los países en los que las ONGD desarrollan su trabajo y respecto de las políticas de cooperación que se desarrollan en el nuestro. Debemos, quizás, cumplir un papel de observadores de la realidad y consultivo de nuestras políticas, porque, en nuestra opinión, nada mejor que la diversidad de objetivos, acciones y emplazamientos para contribuir a alcanzar una visión más completa y objetiva de las realidades que pretendemos cambiar.

ANEXO

POSICIONAMIENTO DE LA COEB Y LAS ONG BOLIVIANAS CONTRAPARTES SOBRE LA ESTRATEGIA-PAIS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2004 - 2008

El objetivo de la política de cooperación del Estado español se define expresamente: "erradicar la pobreza en el mundo (Art. 2 apartado c de la Ley de Cooperación), adoptándose un enfoque multidimensional del concepto de pobreza y acotándose las actuaciones que se corresponden con una política pública de cooperación internacional para el desarrollo (Art. 1 al 7).

Basta recordar las numerosas menciones al reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva como protagonista y destinatario último de la política de cooperación al desarrollo; la necesidad de orientar esta política hacia la defensa y promoción de los derechos humanos, la paz, la democracia y la participación ciudadana o la igualdad entre hombres y mujeres y el respeto a la diversidad; o la exhortación a promover un crecimiento económico duradero y ambientalmente sostenible que favorezca una redistribución equitativa de la renta con especial incidencia en lograr las condiciones para un desarrollo autosostenido a partir de las propias capacidades de las poblaciones de los países beneficiarios y en particular de sus capas más necesitadas" (Plan Director, p. 7).

Sin embargo, el modelo económico vigente no logra los resultados esperados en las políticas de cooperación en términos de reducción de la pobreza, por lo que muchos de los acuerdos internacionales para reducirla (Beijing+10, Dakar, Río, Kioto...) han sido postergados.

Las rebeliones populares sucesivas desde principios de 2000 son expresión de la persistencia de situaciones de pobreza y problemas estructurales del país no resueltos. Estos sucesos, además, marcaron el fin de un periodo histórico en Bolivia que implica por lo menos tres fenómenos: la crisis del modelo económico, la recomposición de las fuerzas sociales y la crisis del Estado democrático representativo, que si bien comprende el ejercicio electoral, no aseguró ámbitos para canalizar las demandas y la participación popular. Estos fenómenos no pueden comprenderse sin mencionar la imposición del modelo en los planos económico, social y político.

Los temas centrales no resueltos del país y que actualmente se encuentran en la Agenda Nacional son: recursos naturales (hidrocarburos, madera, agua, etc.), tenencia de la tierra y gestión del territorio, deuda externa e interna, inserción de mercados de los pequeños productores, libre comercio y sus consecuencias, desempleo y precariedad del empleo, desequilibrios regionales, ocupación del espacio, ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales, y exclusión de grupos indígenas. Estos temas han llevado a la necesidad de plantear la convocatoria de una Asamblea Constituyente que pueda definir un nuevo pacto social y político para viabilizar las nuevas reglas de juego que reviertan la situación de injusticia e inequidad actual.

Por estos antecedentes, las ONG españolas en Bolivia y sus contrapartes nacionales buscan contribuir a la implementación de una política de desarrollo internacional y nacional orientada a la erradicación de la pobreza y a la construcción de un país justo y solidario con mayor participación de los sectores excluidos en la política y en los beneficios del desarrollo. En ese sentido, la cooperación española debe tomar en cuenta los siguientes dos temas:

1. Reflexión y acción sobre el modelo y concepciones de desarrollo, tomando en cuenta:

- Libre comercio, características socioeconómicas y soberanía del país.
- Libre mercado y formas de participación del Estado en la economía.
- Deuda externa/deuda interna y financiamiento al desarrollo.
- Gestión pública de los recursos naturales y productivos.
- Estructura de tenencia de la tierra.
- Política internacional de menor condicionalidad y que fomente una mayor soberanía de los países en desarrollo.
- Discriminación positiva con los países en desarrollo en temas de comercio internacional.

2. Proceso de la Asamblea Constituyente, apoyando la construcción de propuestas e implementación de acciones en:

- Distribución equitativa de la tierra y ejercicio de derechos territoriales de comunidades indígenas y campesinas.
- Gestión política, económica y social del territorio y sus recursos naturales.
- Política económica (desarrollo interno del país / industrialización / empleo / ingresos, acciones de protección y mejoramiento de la capacidad de producción local con énfasis en los pequeños productores).
- Política comercial que promueva el desarrollo del mercado interno.
- Política fiscal no regresiva y redistributiva.
- Fortalecimiento de la capacidad política de los actores regionales excluidos contribuyendo a la integración nacional.

TERCERA PARTE

**EL 'Y MÁS, DEL COMPROMISO SOCIAL
POR LOS ODM**

La celebración —nueva y venturosamente, como todos los años— del seminario de la Plataforma 2015 y más (P2015Y+), el pasado mes de mayo de 2006 en la Casa Encendida, planteaba como espacio de reflexión común cómo afrontar los nuevos desafíos hacia el 2015.

Este nuevo anuario trata por tanto de responder a lo realizado hasta ahora en el contexto internacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, recogiendo, asimismo, las acciones de la sociedad civil para alcanzarlos. La especial atención que se presta en este monográfico a los llamados *nuevos instrumentos de la cooperación española* (ayuda a presupuestos, canje de deuda por educación, participación de la sociedad civil en las Estrategias-País) implica, asimismo, asumir la indudable importancia de las nuevas vías o nuevas formas de hacer cooperación para alcanzar estos compromisos.

Pero este IV Anuario quiere ser también expresión de la revisión que, sobre la andadura de la Plataforma, hemos realizado desde su constitución, en el año 2002. A la hora de valorar su publicación, nos hemos preguntado sobre el alcance de nuestra experiencia y aportaciones a lo largo de estos cuatro años de funcionamiento, siendo conscientes de que fortalecer la capacidad de incidencia conjunta de las organizaciones que integran la Plataforma en el futuro es —como no podía ser menos— nuestro desafío.

De ahí que, a continuación, resumamos el proceso de reflexión interno realizado tras la celebración del citado Seminario —a modo de planteamientos y conclusiones— en torno al significado de nuestro “*y más*” como Plataforma.

1. NUESTRA EXPERIENCIA EN LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS. ENSEÑANZAS APRENDIDAS Y PROPUESTAS PARA EL PRÓXIMO PERIODO

A lo largo de estos últimos cuatro años, desde que el 15 de abril de 2002 publicáramos la Declaración de Principios de la Plataforma 2015 y más, hemos realizado una serie de actuaciones y experiencias comunes que, junto a los seminarios y anuarios realizados sucesivamente —en número de cuatro a partir de esa publicación—, constituyen nuestro acervo común y sirven de referencia para considerar el significado del “*y más*” de nuestra red. A modo de “inventario-resumen” cabe subrayar:

- El trabajo continuado del *Grupo de ONG por Palestina* como expresión de nuestro trabajo como ONGD en los territorios palestinos ocupados y que, en alianza con la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y trabajando conjuntamente con el Intergrupo Parlamentario del Congreso de los Diputados, ha promovido diversos encuentros, actos y acciones de incidencia, de los que, quizás, la misión de juristas a Palestina y los resultados de la misma publicados en el libro *Los derechos a la sombra del Muro* sean su mejor expresión.
- Como parte y expresión de nuestro compromiso con la creciente articulación del tejido social y político en nuestro país, la Plataforma participó activamente en la campaña del “No a la guerra”, organizando, asimismo, junto a la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, un Tribunal de Opinión contra la guerra de Irak, celebrado el 13 de mayo de 2003 y presidido por Jose Luis Sampedro.
- Coherentemente, junto a sindicatos y partidos políticos convocantes, hemos participado activamente junto al resto de organizaciones sociales en la organización y desarrollo de la manifestación y comunicado conjunto acordado contra la ocupación israelí en el

Líbano y por la Paz en Oriente Próximo, que se celebró el pasado 20 de julio en Madrid y que, asimismo, tuvo eco en diversas ciudades españolas. El movimiento por la paz y en defensa de la legalidad internacional seguirá siendo un elemento común de movilización y activo apoyo por parte de la Plataforma.

- En esta misma publicación ya se ha hecho referencia a nuestra participación e impulso de la campaña Pobreza Cero de la CONGDE, a lo largo de 2005 y 2006. El "y Más" de la Plataforma se ha percibido a lo largo de esta campaña, precisamente en el significado del símbolo: sumar. Nuestros representantes y organizaciones han desarrollado un activo papel de representación y concertación, formando parte de su Comité de Campaña, impulsando la Alianza Española contra la Pobreza y las acciones de la GICAP (Global Call for Action Against Poverty) en Europa.
- También la constitución de la Alianza de los Municipios del Sur de Madrid por los ODM y su declaración, aprobada este año por los correspondientes plenos municipales, identifica el ideario de esta Plataforma, empeñada en tejer alianzas que conformen una agenda social global inclusiva que fortalezca la asociación contra la pobreza.
- El *Directorio de las ONGD 2005* de la CONGDE refleja la importancia que, para las ONGD de la Plataforma, tiene nuestra participación en redes de incidencia, tanto en el Norte como en el Sur. Quizás nuestra participación, en calidad de representantes de la Junta de Gobierno de la Coordinadora, en el I Encuentro Cívico, realizado con motivo de la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Naciones que tuvo lugar en Salamanca, o nuestra adhesión al Foro Euromed y el apoyo a su plataforma social, en la que ACSUR-Las Segovias ostenta la presidencia, sean los hechos de mayor relevancia en cuanto a la implicación en redes de la Plataforma durante este periodo.

Y AHORA ¿QUÉ?...: PLATAFORMA 2015 'Y MÁS'

Podemos afirmar que, a lo largo de estos cuatro años, hemos conseguido un creciente grado de relevancia externa, actuando como referentes de la Plataforma en el seno de la Coordinadora y ante determinados movimientos sociales y formaciones políticas progresistas.

No obstante, también hemos constatado la necesidad de reforzar nuestra coherencia y lazos internos, promoviendo el compromiso real, el alcance de la “identidad” y confianza mutua entre las organizaciones que formamos parte de la misma, tanto en nuestras propias sedes centrales y territoriales como respecto de nuestro trabajo en terreno. Creemos que se requiere multiplicar el esfuerzo para implicar y dar respuesta a las aspiraciones e inquietudes de nuestra propia “gente”.

Reforzar el aprendizaje y la importancia del trabajo en red de la Plataforma implica avanzar en nuevas fórmulas organizativas para la Plataforma. En su día—Declaración de Principios— se afirmaba: “Queremos también, sin perder la identidad propia de cada organización, crecer juntas, mejorar nuestra comunicación y coordinación y compartir experiencias con otras organizaciones de desarrollo y colectivos de base”.

En este sentido, y tras sucesivas experiencias de trabajo conjunto, tanto en terreno como principalmente en proyectos y campañas de sensibilización, desarrolladas mediante consorcio por diversas organizaciones que integran la Plataforma, hemos suscrito un convenio común. Mediante la fórmula de *Agrupación* (integrada en su cabeza por la Fundación Paz y Tercer Mundo, junto al Instituto Sindical para la Cooperación al Desarrollo (ISCOD), Economistas Sin Fronteras (ESF) y el Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL), ejerciendo—las tres primeras— la actual representación de la Comisión Ejecutiva de la Plataforma, siendo la cuarta organización de la agrupación a la que—por turno rotatorio— le corresponderá participar en la “troika” de la Plataforma para el siguiente periodo), el pasado 6 de julio de 2006, hemos firmado un Preconvenio con la Agencia de Cooperación Internacional (AECI), sobre “Inserción de los valores y principios que animan el pacto de asociación contra la pobreza que suponen los ODM en las políticas públicas...”, en el área de actuaciones de Educación para el Desarrollo y Sensibilización, de conformidad con la Resolución de 23 de junio de 2006, de subvenciones para convenios correspondientes.

El convenio de la Plataforma, que se ejecutará a lo largo de los próximos cuatro años, implicará poner en marcha un soporte organizativo y coordinador que motive y apoye a las estructuras y medios disponibles en nuestras propias organizaciones, con el objetivo de establecer una “hoja de ruta” conjunta y consensuada de la P2105, que servirá como instrumento de mayor potencialidad en la comunicación y capacidad de respuesta e incidencia externa de la Plataforma, como tal.

La reflexión —más allá de convenios o proyectos suscritos conjuntamente, que necesariamente estarán limitados por las actuaciones concertadas en dicho contexto entre las organizaciones— debe trascurrir y madurar en torno a las siguientes cuestiones:

- ¿Cuándo y cómo debemos actuar como Plataforma?; ¿en qué temas?
- ¿Qué tipo de *alertas* deben funcionar para que el colectivo y su visibilidad lidere y se vea multiplicado por la acción conjunta de las organizaciones individualizadas?
- ¿Cuándo y cómo valorar el *valor añadido de trabajar juntas* a través de una representación unitaria?

Por tanto, el “*y más*”, resultado de esta trayectoria y valoración acerca de nuestra práctica, significa trabajar por las siguientes propuestas:

- Dotar a los anuarios de mayor aportación teórica, sumando colaboraciones expertas externas y de instituciones académicas especializadas, para construir *respuestas* a planteamientos que den *contenido* a la Plataforma. Confiriendo, por otra parte, a los Seminarios una orientación más práctica dirigida a nuestros cuadros y agentes: personal que trabaja en las organizaciones; colaboradores y voluntarios, cooperantes en el exterior e incorporando, además, a modo de ejemplo, contenidos centrados en países y regiones en desarrollo, con planificaciones compartidas por las ONGD de la P2015Y+.
- Los cuatro años del convenio presentado servirán para evaluar el proceso de trabajo y cohesión interna alcanzados, permitiendo delimitar y ampliar la base social que, en el futuro, pueda servir de soporte y amplificación de los objetivos que fundamentan la Declaración de Principios de la P2015Y+ que, en su día, acordamos.
- El convenio implica por tanto movilizar la base social y territorial de la Plataforma, tomando conciencia de su potencialidad (al formar parte de ella, por ejemplo, las organizaciones sindicales de cooperación); formando más agentes y liderazgos, que multipliquen y motiven, a su vez, a los distintos colaboradores, grupos o formaciones que apoyan a cada una de las ONGD individualizadas de la P2105 y sirvan para extender el ideario de cambio político y

social y el compromiso de corresponsabilidad ciudadana que supone cumplir la Declaración del Milenio.

- Por todo ello, la Plataforma deberá tener siempre presente en todas sus acciones, el valor, el grado de compromiso y confianza mutuos que —para cada una de las organizaciones que la conforman— representa el esfuerzo adicional de trabajar en red. En este sentido, cabría valorar, al incorporar iniciativas que provengan de cada una de las organizaciones o al optar por opciones propias de cada una de las organizaciones, estas diez *orientaciones para la acción*:

1. Cuando una determinada cuestión o “causa” implique una oportunidad para que la acción conjunta de la P2105 incida con mayor impacto en espacios geográficos o sectoriales de países en los que trabajamos; en nuestro propio nivel nacional (con el resto de movimientos sociales); en Europa; en Oriente Medio y la Mediterránea; en África, ahora que un mayor número de ONGD de la red nos incorporamos y también compartimos este espacio regional prioritario.
2. Cuando ello signifique la posibilidad de movilizar a un mayor número de personas, grupos, apoyos sociales o políticos... y, con ellos, la oportunidad de construir espacios plurales y ciudadanos, en donde la diversidad de grupos y movimientos democráticos y progresistas se integren e interactúen: ONG, organizaciones sindicales, de jóvenes, feministas y de mujeres, sectores de la cultura, consumidores, etc.
3. Cuando también implique ofrecer una mayor oportunidad para la sociedad civil de otros países, con capacidad de influir en sus propios gobiernos, ante las instituciones financieras u otras instituciones multilaterales.
4. Cuando sirva para incrementar nuestras propias capacidades como organizaciones, intercambiando experiencias que nos sirvan como herramienta y soporte teórico y conceptual, como “masa crítica” capaz de suministrar material de información, sensibilización y movilización más relevante, en torno a los procesos de cambio político y social que se demandan.
5. Cuando se requiera nuestro apoyo para causas más universales y de entidad política, tal y como hemos venido actuando con motivo de la guerra de Irak y en defensa de la legalidad internacional.

6. Cuando la P2105 impulse, complemente y no sustituya (pero sí sirva de referente) los espacios de diálogo estructurado y de consulta con la sociedad civil. A través, por ejemplo, de nuestros representantes en el Consejo de Cooperación, en la propia Coordinadora de ONGD o en otros espacios similares consultivos y de participación, con el fin de articular posicionamientos comunes.
7. Cuando implique sumar más recursos y de mayor calidad al conjunto de organizaciones que integran la red, o impliquen un mayor nivel de reflexión y profundización en espacios de formación (anuarios, seminarios conjuntos).
8. Asegurando siempre el carácter abierto, representativo, democrático y transparente de la estructura organizativa de la P2105, así como el de las organizaciones que lo forman, incluyendo la toma de decisiones. Un proceso que se articula a través del Comité Ejecutivo rotatorio de la Plataforma, los acuerdos que se adoptan o revisan en Plenario mensual, contando con foros de reflexión abiertos y organizando reuniones en terreno, en nuestras delegaciones territoriales, que deberán programarse, ampliarse y acordarse en el futuro.
9. Preservando el espacio de cooperación y solidaridad interna entre las organizaciones que integran la red, siendo —ante cualquier circunstancia— capaces de hacer frente a cualquier posible dificultad o contingencia en la que pudieran encontrarse nuestras organizaciones, especialmente en el ámbito de la incidencia política o de su acción en el exterior.
10. Recuperando e identificando el significado y valor de la solidaridad como ideario progresista y de izquierdas, que rescata los ideales del internacionalismo, y que se expresa a través del ejercicio de una ciudadanía activa, plural, democrática y participativa.

2. LA ACCIÓN POLÍTICA DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS

Cabe recordar que cuando la Plataforma surge en 2002, se reúne motivada por la necesidad de contar, inicialmente, con una estrategia defensiva entre organizaciones que se situaban en la izquierda ideológica y política, para hacer frente a un modelo crecientemente excluyente, neoliberal y

conservador de los anteriores responsables de esta política pública, que instrumentaliza la cooperación, deslegitima y divide a las ONGD. La Plataforma se identifica como referente social y asociativo cuando surge el movimiento del “No a la guerra”.

En este sentido, la Plataforma 2015 y más ha tenido desde sus inicios, un planteamiento muy político, diferenciado y claro, que continúa siendo necesario actualmente y debe servir de referente, como interlocutor progresista y con recursos para articular el pensamiento y las propuestas de la izquierda en el sector. La sociedad civil —en nuestro caso la Plataforma— tiene el deber de hacer política. De ahí que consideremos importante asumir una serie de propuestas:

- Es necesario el debate y el posicionamiento conjunto, buscar respuestas a planteamientos que den contenido a la Plataforma, profundizando sobre el “y Más”, mediante acciones concretas.
- El valor debe ser la solidaridad (también interna), compartiendo información, experiencia y conocimientos. Debe pensarse en colectivo, centrándose en pocos discursos, concretos y claros, capaces de ser llevados a la práctica.
- Debemos reivindicar lo público y lo social, a la ciudadanía como actor político. El horizonte final del proceso de la Plataforma 2015 y más debe ser el de constituir una “familia” con un ideario construido y compartido, lazos solidarios y compromiso común para la acción, fuertemente enraizados.
- Una serie de “causas” y cuestiones de orden político y social en el ámbito nacional e internacional, ya enunciadas en nuestra Declaración de Principios, deben informar nuestra *Guía de Acción* u “hoja de ruta”, tomando “partido”, compromiso firme, como Plataforma. Y ello implicará optar por aquellos temas de incidencia y de relevancia política para los que tengamos reflexión suficiente. Acordar este resumen-guía de actuaciones implicará también concertarlo con nuestra propia gente, personal y expatriados cooperantes, mediante las correspondientes jornadas de trabajo.
- Incrementar la capacidad de la P2015Y+ para articular “alianzas insólitas” y continuadas, en función de finalidades orientadas a la construcción de una agenda nacional e internacional basada en la paz y la consecución de los derechos y la equidad en el acceso a los servicios sociales, tejidas entre organizaciones con estructuras

- distintas e incluso objetivos, pero que se unen para defender una causa concreta, es nuestra mejor experiencia y una de las señas de identidad propias. Nos estamos refiriendo a la necesidad de promover alianzas “no convencionales” entre organizaciones y estructuras que, aunque coincidan en sus objetivos últimos, abarcan espacios de expresión o representación distintos y diversos, con el fin de plantear estrategias o posicionamientos compartidos.
- Se trata de aprovechar el potencial reivindicativo y movilizador de las diversas plataformas y movimientos sociales en nuestro país y en los países en los que trabajamos: consumidores, feministas y organizaciones de mujeres, organizaciones sindicales sectoriales, emigrantes, jóvenes, con el fin de construir juntos un concepto de ciudadanía universal y democrática, participativa, que integre la lucha contra la pobreza en su dimensión multisectorial y de derechos humanos. La experiencia de trabajo conjunto realizada en la misión de juristas sobre el Muro, o la iniciativa de IPADE sobre “cambio climático y pobreza” que une a organizaciones y plataformas medioambientalistas con ONGD, en espacios de incidencia y reflexión que antes no se miraban, son iniciativas que deben reforzarse en el futuro.

3. AOD, DESARROLLO Y PLATAFORMA 2015 Y MÁS: NUESTRO PAPEL E INFLUENCIA EN EL SECTOR. ¿OTRA COOPERACIÓN ES POSIBLE?

Contamos con una Declaración de Principios que reivindica un concepto de cooperación, que implica cambiar las relaciones entre países ricos y empobrecidos en clave de justicia y de reparto de riqueza.

Como Plataforma, hemos definido y debatido una agenda que no se circunscribe únicamente a la AOD: sabemos que la viabilidad del objetivo de “más ayuda y de mejor calidad” requiere necesariamente de una nueva arquitectura de desarrollo internacional —española y multilateral— que garantice la coherencia de políticas que afectan a los países empobrecidos, la seguridad humana mundial (provisora y garante de bienes públicos globales) y, consecuentemente, un renovado orden internacional que a su vez garantice la coherencia entre prioridades, recursos, objetivos y estrategias. De ahí que la Plataforma 2015 y más se comprometa a participar y hacer el seguimiento de la aplicación de las

nuevas herramientas de planificación y evaluación de la DGPOLDE —incorporando nuestra experiencia y visión desde el terreno y con las organizaciones de la sociedad civil de allí— con el fin de conseguir la “apropiación” de estas políticas. Y que nuestro objetivo sea, asimismo, el de apoyar y conseguir la reforma de la AECE, como instrumento eficaz de la Cooperación española, al servicio de los objetivos de reducción de la pobreza y de desarrollo internacional, la Declaración del Milenio y los principios acordados por la Declaración de París.

Tenemos, por tanto, una agenda compartida con el sector de las ONGD, pero ello requiere una compleja participación en diversos frentes: deuda, comercio y desarrollo, impuestos globales y nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo, preservación de la calidad medioambiental, garantías en el sistema de patentes y de acceso a medicamentos, actuación integral en materia de viviendas saludables, libertad de circulación y derechos iguales y efectivos para los emigrantes, enfoque de género y empoderamiento de las mujeres, democracia y reglas de comportamiento en las empresas que invierten en los países objeto de la cooperación española, definir claramente nuestra posición y posible intervención ante los conflictos, promover una agenda internacional para la paz, conocer y participar en las reformas institucionales que lo hagan posible en el ámbito multilateral y estatal.

Además, el compromiso con las garantías, defensa, acceso y disfrute de los derechos humanos allí donde estemos es parte intrínseca de nuestra identidad común y todas nuestras agendas deben ser expresión del alcance universal y sin discriminación de los derechos no sólo civiles y políticos, sino económicos, sociales y culturales.

A partir del análisis que hemos venido realizando, el hecho de haber elegido el significado y horizonte de cumplimiento de los ODM como “marca” de la Plataforma es, precisamente, porque estamos convencidos de que, para poder cumplir con este compromiso internacional, se debe producir un cambio de tendencia, una “subversión” de las relaciones internacionales.

La Plataforma concibe la Declaración del Milenio como un eje transformador, una plataforma reivindicativa para luchar contra situaciones concretas, incluyendo, entre otras, las siguientes propuestas:

- Nuestra apuesta decidida por los ODM y los cambios políticos y sociales que supone alcanzarlos en el horizonte fijado implica

repensar y asumir posicionamientos o alineamientos concretos respecto de la configuración de las relaciones de poder y la necesaria profundización democrática de la gobernanza mundial.

- En la cooperación, incidiendo acerca de si las acciones emprendidas son expresión o se comportan —o no— como un verdadero contrato de “asociación” entre países, gobiernos, donantes y sus propias sociedades civiles, sin otra condicionalidad que los acuerdos entre pares por los objetivos de justicia y erradicación de la pobreza. Coadyuvando a hacer realidad un determinado concepto de desarrollo —a partir de decisiones compartidas y de necesidades identificadas como propias por los países receptores; participando con las sociedades civiles respectivas mediante una cooperación internacional y ayuda al desarrollo por parte de la comunidad de donantes alineada y no impuesta— y que, a su vez, implique alternativas que superen la mera integración mecánica de las economías en el mercado mundial. Cuestiones todas ellas que diferencian el enfoque de cooperación, de desarrollo, tanto bilateral como multilateral, que defendemos como P2105y+.
- Como cuestión concreta y específica de la P2105y+ se apunta, asimismo, la importancia de trabajar conjuntamente la estrategia de fortalecimiento institucional, gobernabilidad y democracia participativa como proceso desde abajo y desde dentro, vinculado al papel que corresponde jugar a los diversos actores de la sociedad civil, entre ellos a las ONGD.
- Entre las políticas concretas sobre las que asimismo debemos tener y expresar nuestra opinión están la política de ayuda humanitaria y de emergencia, la construcción de la paz y la nueva agenda internacional de seguridad, el enfoque de los flujos migratorios (asilo y refugio, libertad de circulación, desarrollo de los pueblos que emigran, codesarrollo, remesas) la aplicación de la ley de deuda, la elaboración y seguimiento de las Estrategias Sectoriales, la futura ley del FAD y el impulso a la reforma en profundidad de la AECE.

Respecto de las reflexiones sobre nuestro papel e influencia en el sector de la cooperación, nuestro planteamiento es servir de referencia progresista en el ámbito de las ONGD y ante los diversos agentes de la cooperación española.

Porque las tendencias que actualmente se observan en nuestro sector apuntan a una creciente despolitización, motivada por el peso de concepciones de carácter conservador y neoliberal. El discurso y entorno de las ONG se está llenando de conceptos como códigos de conducta, calidad, etc., que se articulan de tal forma que sólo pueden cumplir quienes los formulan. Y este diagnóstico responde al propio proceso de mercantilización de las ONGD, a un creciente "mercado de la ayuda" que desde la "lógica" de la oferta y la demanda exige y consolida determinados cambios y transformaciones bajo la órbita de la denominada "profesionalización" de las ONG. Hoy en día, por otra parte, parece que no resulta posible ni legítimo trabajar con financiación pública exclusivamente. ¿Por qué los requisitos o cualificaciones referidas a la capacidad de obtener y acreditar financiación privada actúan como un indicador de mayor "calidad" y autonomía de las ONG?

El discurso del marketing social se refleja incluso en los formularios de acceso y concurso a las subvenciones públicas. Y esto conduce a las organizaciones a destinar más recursos y a dotarnos de herramientas y estrategias de captación específicos que, en ocasiones, actúan como limitantes y contradictoriamente con las orientaciones y recursos que debemos destinar a la mejora de la cooperación y de la coordinación, generando una dinámica perversa. La P2105y+ debe plantearse objetivos concretos frente a este proceso.

El tercer sector comienza a ser negocio y a entrar en las carteras de las consultoras, reflejo a su vez o indicador del proceso de despolitización del sector, que propicia la entrada de consultoras en clara competencia con las ONG. Por otra parte, las nuevas fórmulas de financiación se están convirtiendo progresivamente en meras "licitaciones", teniendo las ONGD que asumir una ingente carga de gestión "economicista" y tecnocrática. Los proyectos no son neutrales y las ONGD no deben actuar como empresas de servicios.

En paralelo, está cambiando la percepción social de las ONGD. La solidaridad está empezando a ser irrelevante en el ámbito de la cooperación. Todas las ONG hablan de solidaridad, pero, a menudo, desde la mercadotecnia. En este sentido, las ONGD de la Plataforma, más allá de nuestra labor de acompañamiento o de facilitación de procesos para promover el acceso a recursos y servicios básicos para las comunidades u organizaciones con las que trabajamos en cooperación, participamos en redes de incidencia que pueden ser coincidentes o complementarias en

las regiones y países donde desarrollamos los programas, en el desarrollo local y en las agendas políticas correspondientes. Sin embargo, todavía no hemos emprendido la tarea de visibilizar y sistematizar conjuntamente estas actuaciones, incorporando la experiencia, enseñanzas o reflexiones aprendidas de estos procesos.

Frente a esta situación, hemos apostado y trabajado por la nueva vía de financiación para ONGD prevista en el Plan Director y seis organizaciones que integran la Plataforma han sido previamente calificadas (el 23 por ciento de las 26 que han acreditado los requisitos requeridos para acceder a la correspondiente convocatoria) y han suscrito 25 convenios para el desarrollo (incluyendo el conjunto de sensibilización en torno a los ODM) por un valor de 58.609.750 euros para el periodo 2006-2009, un 22 por ciento del total de 257 millones de euros asignado a las ONGD por esta vía. Diversos convenios de los presentados implican vías de colaboración estrecha entre las organizaciones de la Plataforma.

Por otra parte, la mayoría de sus organizaciones, además de proyectos, desarrollan programas pluri- o bianuales actualmente en ejecución, siendo, asimismo, agentes de la cooperación que realizan las comunidades autónomas y entes locales de nuestro país, así como de la Unión Europea.

El total de recursos obtenidos para la cooperación internacional para el desarrollo por el conjunto de organizaciones de la Plataforma que pertenecen a la Coordinadora (12 de las 14 que actualmente forman parte de la misma) alcanzó en 2004 un volumen cercano a los 57 millones de euros, según datos que se recogen en el último Directorio de la CONGDE¹, anteriores por tanto al compromiso de incremento de la AOD que se ha venido produciendo a raíz de las últimas elecciones generales y de la gestión del nuevo Gobierno. Dichos recursos, que sumados pueden consecuentemente multiplicar la acción conjunta de la Plataforma en cooperación, suponen cerca del 12 por ciento de los recursos que manejan las 76 ONGD que han suministrado sus datos de gestión a la Coordinadora. Al representar en torno a un 15 por ciento de la muestra, se ha valorado, no obstante, la necesidad de visibilizar en el sector nuestro ideario común en torno a los valores de la solidaridad y en la línea de las propuestas que avanzamos a continuación.

Tres organizaciones de la Plataforma han obtenido representación en la Junta de Gobierno de la CONGDE tras las últimas elecciones celebradas en este año, ocupando cuatro vocalías de la misma: Unión

Europea, Redes para el Cambio, Género y Desarrollo y Seguimiento de Grupos *ad-hoc* y de Relaciones con Coordinadoras del Sur. Y cuatro organizaciones —incluyendo a la representación sindical y a la que corresponde a las organizaciones de Derechos Humanos— ejercen como vocales de la sociedad civil en el Consejo de Cooperación, también participan en la red.

Sin embargo, mientras reflexionamos y preservamos este tipo de espacios de diálogo, motivados por construir la concertación en el sector, y habiendo participado activamente durante la etapa preelectoral y tras la toma de posesión y formación del nuevo equipo de gobierno de la cooperación española en las orientaciones que culminaron en el Plan Director 2005-2008, pensamos que no hemos sabido resituarnos, ni reflexionado suficientemente como Plataforma acerca de los retos a asumir en esta nueva etapa. En todo caso, estamos orgullosos de la coherencia, esfuerzo y compromiso de determinadas y valiosas personas que nos animaron y acompañaron en el proceso de conformación de la Plataforma y que actualmente ejercen funciones de responsabilidad institucional al servicio de los objetivos de desarrollo de la cooperación española.

Por todo ello, la reflexión y coordinación de pensamiento y acción común debe reforzarse.

PROPUESTAS PARA NUESTRO POSICIONAMIENTO EN EL SECTOR

- La P2015y+ debe *diferenciarse* claramente y hacer valer los valores y el ideario progresista de la solidaridad, pero ello requiere un *proceso* continuado y largo en el tiempo. En estos próximos cuatro años de sensibilización e incidencia conjunta a través del convenio suscrito, tenemos la oportunidad de visibilizar una nueva forma de hacer cooperación.
- Debemos dar respuesta a la cuestión acerca del compromiso real que supone —para cada una de las ONGD que forman parte de la Plataforma— pertenecer a la P2015y+. Por ejemplo, algunas ONGD de la Plataforma no pertenecen ni participan en los grupos de trabajo de la CONGDE. Habrá que redefinir también los compromisos frente al sector.
- Nos queda acordar —entre las ONGD de la P2015Y+— nuestra forma de cooperar en el marco de los convenios plurianuales ya

suscritos en países o regiones donde coincidimos territorial y/o sectorialmente, y aprovechar solidariamente esta nueva forma de cofinanciación, de cooperación, que queremos saber aplicar diferenciada y cualitativamente como ONGD de la Plataforma.

- Organizarnos en terreno y en sedes para compartir también, como ONGD de la Plataforma, una “hoja de ruta” relativa al modelo de cooperar, abordando nuestra disponibilidad para utilizar este nuevo instrumento de financiación, como una vía para visibilizar el objetivo de “otra cooperación es posible”: en determinadas regiones (Centroamérica, África); en sectores como los de democracia y participación, género, habitabilidad y fortalecimiento de la sociedad civil en los países empobrecidos; en la imagen y contenidos de transformación de nuestras acciones de cooperación ante los donantes y colaboradores de cada una de las organizaciones; ante nuestra sociedad solidaria y comprometida con el cambio social.
- Apoyemos decididamente un modelo de desarrollo internacional, un concepto de cooperación que permita identificar —entre las ONGD de la Plataforma y ante la sociedad y la comunidad de donantes— que “otra cooperación es posible”. Debemos preguntarnos si estamos trabajando en cooperación de una forma distinta: visibilicemos esos modelos. De ahí que debemos acordar una información y comunicación compartida en determinadas regiones o sectores de intervención.
- Deberíamos promover fórmulas realmente cooperativas (entre verdaderos “pares”, con nuestras organizaciones y las organizaciones del Sur), con el fin de que el compromiso de asociación al que se refiere el Objetivo 8 de la Declaración del Milenio, sea expresión de realidad “vvida y experimentada” mediante el trabajo concertado entre organizaciones de la sociedad civil de ambas orillas del planeta.
- Incrementar fórmulas de trabajo concertado, mediante el intercambio de información, el establecimiento de iniciativas conjuntas, que sirvan para complementar actuaciones e incrementar el impacto de las mismas. También para modificar o dar contenido efectivo a la “gestión del cambio” del modelo: a través de la interlocución con las Oficinas Técnicas de Cooperación de la Agencia Española, con nuestras contrapartes locales y su relación con los

gobiernos respectivos, incorporando elementos de diagnóstico, seguimiento y evaluación compartidos, que respondan a la experiencia y práctica en el terreno y que, posteriormente, podamos introducir y proponer para la mejora del instrumento de financiación de la ONGD y, en consecuencia, reforzar la coherencia de las ONGD como agentes de una política pública orientada a los objetivos de desarrollo internacional

- Por tanto, resulta crucial para el próximo periodo fomentar la coordinación interna, incluyendo mecanismos estables de trabajo e intercambio mutuo en el terreno, junto a nuestros cooperantes y como Plataforma. Coordinación que también debe trasladarse a la forma de articular relaciones estratégicas con nuestras contrapartes (relaciones cuyo análisis fue objeto pormenorizado en el anterior anuario); a los procedimientos de asignación de los recursos asignados, apoyando la financiación estratégica y conjunta de determinadas contrapartes o plataformas en el Sur.
- Así será el modo de implicarnos conjuntamente como ONGD de la Plataforma 2015 y más en las estrategias de transformación social de los países en los que trabajamos, mediante procedimientos acordados conjuntamente para el seguimiento y análisis del impacto de las políticas y de los distintos instrumentos multilaterales y bilaterales de cooperación en el país o región correspondiente. “Otra cooperación es posible”, y las ONGD que asumen este ideario son necesarias para producir cambios en el orden internacional, en beneficio del desarrollo humano y sostenible.
- Queda pendiente definir, asimismo, en la “hoja de ruta” cuáles son los instrumentos y actividades más adecuados para ayudar a ubicar el papel que, como Plataforma, debemos desempeñar en las redes o movimientos sociales anti/alter globalización. Cuando coincidamos en planteamientos y objetivos, debemos participar y no situarnos al margen, pero con suficiente capacidad para articular respuestas y acciones concretas en su seno.

Estas reflexiones y propuestas debatidas en el Plenario de la Plataforma 2015 y más de julio de 2006 no hubieran sido posibles sin las iniciativas, aportaciones, inquietudes y activa militancia de las distintas individualidades que, en representación de sus respectivas organizaciones, han ido dando contenido a las mismas: José Moisés Martín, de

ACSUR- Las Segovias; Amaia Camacho, de Asamblea de Cooperación por la Paz; Ramón Muñagorri, por CEAR y Fundación CEAR; María Eugenia Callejón, de Economistas Sin Fronteras; Carmelo Gómez, de IEPALA; Cecilia Carballo, de IPADE; Maite Núñez y Eva Otero, de ISCOD; Marta Manrique, por el MPDL; Gracia Santos, por la Fundación Paz y Solidaridad; Francisco Miranda, de PTM- Mundu Bat, y Juana Bengoa, de Solidaridad Internacional.

NOTAS

1. *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD 2005*. Puede consultarse en la página web: <http://www.congde.org/directorio2005/InformeCONGDEcompleto2005.pdf>

ANEXO

DECLARACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL SUR POR LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

“UNA ALIANZA LOCAL Y CIUDADANA PARA CONSTRUIR UNA AGENDA SOCIAL GLOBAL”

Los alcaldes y las corporaciones locales de los ayuntamientos del Sur de la Comunidad de Madrid (Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés y Parla), reunidos tras la celebración de la Asamblea General de Naciones Unidas, convencidos de la importancia y necesidad de reforzar un compromiso firme por el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio fijados para el 2015, junto a las organizaciones que componen la Plataforma 2015 y más, integrada por catorce organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ACSUR, Arquitectos Sin Fronteras, Asamblea de Cooperación por la Paz, CEAR, Cooperacció, Fundación CEAR, Economistas Sin Fronteras, IEPALA, IPADE, ISCOD, MPDL, Paz y Tercer Mundo, Paz y Solidaridad, Solidaridad Internacional), acuerdan la siguiente Declaración:

1. Suscribimos el empeño común que supone el logro de los Objetivos del Milenio y la necesidad de reforzar la voluntad política para lograr una actuación más coherente en favor del desarrollo humano y sostenible en el mundo: tantas promesas incumplidas, no pueden dejar en la desesperanza a millones de seres en el mundo. Los Objetivos del Milenio deben consolidarse como la referencia más importante para la confección de las agendas de solidaridad y de redistribución de la riqueza de todos los agentes de desarrollo: gobiernos,

- organismos internacionales, ONGD, agencias bilaterales, poderes locales, sindicatos y universidades.
2. Constatamos y nos congratulamos por la existencia de la Alianza contra el Hambre, promovida entre otros por el presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, y por el secretario general de la ONU, Kofi Annan, para reforzar la voluntad política en el cumplimiento de los ODM. La Alianza de Civilizaciones impulsada, recientemente, ante Asamblea General de Naciones Unidas es, asimismo, una llamada a nuestro compromiso activo que demanda respuestas concretas e iniciativas conjuntas. La movilización social y de participación ciudadana que ha venido generando el Foro Social Mundial de Portoalegre, las campañas de acción de las organizaciones sociales contra la Pobreza son, asimismo, el sustento de nuestra estrategia.
 3. Consideramos que la intención de impulsar los ODM en el ámbito local es no sólo conveniente, sino imprescindible en el camino que hay que recorrer para lograr la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano y sostenible. Esta alianza de municipios progresistas y de ciudadanía organizada en la Comunidad Autónoma de Madrid pretende contribuir con un alto contenido político y, mediante la presión social, consolidar una Agenda Social global para el Desarrollo. Una agenda de mayor justicia, distribución de la riqueza, de participación democrática y derechos humanos universales para los países y poblaciones más pobres, que implica un profundo cambio del modelo neoliberal en las relaciones entre países y dentro de cada país, involucrando activamente a la población en la lucha por la cohesión social y para conseguir su cumplimiento.
 4. El ejemplo de municipios progresistas construyendo políticas sociales en sus respectivos ámbitos debe servir de acicate para la correspondiente presión social y ciudadana y para construir alianzas con los municipios y organizaciones sociales de los países empobrecidos.
 5. Para ello, buscaremos el apoyo y la colaboración de los colectivos y asociaciones vecinales, ciudadanas, empresariales, de mujeres, de jóvenes, de organizaciones de emigrantes, de la comunidad educativa, en nuestros respectivos ámbitos. Esta alianza facilitará el contacto con los medios de comunicación local y el uso, cuando sea necesario, de las infraestructuras sociales y culturales.
 6. Por último y como expresión de esta alianza local y ciudadana, adoptamos el compromiso de realizar las siguientes iniciativas.

PROGRAMA DE LA ALIANZA MUNICIPAL POR LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

1. Apoyo a la publicación del Anuario del Observatorio, elaborado por la Plataforma 2015 y más.
2. Creación de un Observatorio para el seguimiento de los avances realizados en el cumplimiento de los objetivos para el 2015.

3. Creación y actualización de una página web sobre la Alianza de los Municipios y de la Plataforma 2015 y más.

4. Creación de los premios "2015 y Más".

NOTA: Esta declaración ha sido ratificada por los correspondientes plenos municipales en las siguientes fechas:

Alcorcón:

Fuenlabrada:

Getafe:

Leganés:

Parla: