



© Intermón Oxfam

## La Realidad de la Ayuda 2006-2007



Intermón Oxfam

## **La Realidad de la Ayuda 2006-2007**

### **Dirección de la colección:**

Marta Arias

### **Coordinación de la edición:**

Carmen González

Agradecemos la colaboración del equipo territorial de Intermón Oxfam en la recopilación de datos sobre cooperación descentralizada.

El capítulo 4 ha sido elaborado por José Antonio Alonso y José Antonio Sanahuja (ICEI).

### **Colaboradores en Intermón Oxfam:**

Marta Arias, Jorge Castañeda, Isabel Kreisler, Gonzalo Fanjul,

Sara Ladra, Irene Milleiro e Isabel Tamarit

### **Dirección de arte:**

Carlos Fernández / errequeerre.org

### **Fotografía de la cubierta:**

©Tomàs Abella / Intermón Oxfam

### **Coordinación de la producción:**

Elisa Sarsanedas

### **© Intermón Oxfam**

Roger de Llúria, 15, 08010 Barcelona

Tel. 934820700 Fax 934820707

ISBN: 84-8452-470-1

Depósito legal: B. 50.091-2006

### **Realización:**

Cesar Useche / Rahia producciones & Carlos Fernández / errequeerre.org

### **Producción:**

Ediciones Octaedro, S.L.

### **Impresión:**

Hurope, S.L.

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea.

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Intermón Oxfam y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Impreso en papel ecológico





**Pág. 9**      **Preámbulo.** Ariane Arpa

## CAPÍTULO 1

---

**Pág. 11**      **La Ayuda al Desarrollo en España en 2006-07.** Carmen González

1. Panorama internacional de la cooperación para el desarrollo
2. Evolución general y comparativa de la cooperación española
3. Instrumentos de la cooperación española
4. Distribución sectorial de la AOD española
5. Distribución geográfica de la AOD española
6. Principales actores de la cooperación española

## CAPÍTULO 2

---

**Pág. 83**      **Plan África. ¿Desarrollo en África?** Isabel Kreisler

1. Introducción
2. El Plan África
3. Comercio internacional y desarrollo en África
4. La financiación del desarrollo: ayuda oficial y condonación de la deuda africana
5. Inversión privada de España en África
6. Conflictos y protección de civiles en África
7. Conclusiones

## CAPÍTULO 3

---

**Pág. 119**      **50 años de pobreza, 50 años de desarrollo.** Gonzalo Fanjul y Sara Ladra

1. Introducción
2. La evolución de los datos: ¿qué hemos observado en estos 50 años?
3. La evolución de las ideas: ¿qué hemos aprendido en estos 50 años?
4. Conclusión

## CAPÍTULO 4

---

**Pág. 179**      **Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo.** José Antonio Alonso, José Antonio Sanahuja

1. Introducción
2. El sistema internacional en transición: actores, estructuras, visiones
3. Gobernar la globalización: entre la hegemonía y el multilateralismo
4. Afrontar la violencia y la guerra: seguridad humana y derecho cosmopolita
5. Pobreza y cohesión social: las políticas de desarrollo frente a la globalización
6. Estado, soberanía y ciudadanía global
7. La demanda insatisfecha de bienes públicos internacionales
8. Nuevas miradas a viejos problemas
9. Nuevos problemas
10. Comentarios finales



## preámbulo

En el año de la celebración del 50 aniversario de Intermón Oxfam, desde *La Realidad de la Ayuda 2006-2007* hemos querido echar la vista atrás para analizar lo que ha sucedido en este último medio siglo en el ámbito del desarrollo y obtener las lecciones aprendidas. El balance de los resultados es sin duda mixto y plantea a la comunidad internacional importantes retos que debe asumir de forma plena e inmediata si su compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015 es algo más que una vaga promesa.

El desarrollo económico que ha permitido a millones de personas escapar de la pobreza no ha sido homogéneo en las diferentes regiones del mundo. Mientras la tasa de pobreza extrema en Asia oriental y el Pacífico se redujo desde el 57,7% en 1981 hasta el 11,6 en 2002, en África subsahariana el número de personas pobres se incrementó en 140 millones. La desigualdad en la distribución del ingreso mundial sigue siendo un obstáculo para las poblaciones de los países más pobres, especialmente de las mujeres. Y la prevalencia del VIH/sida en personas adultas sigue en aumento tanto en los países pobres como en los más ricos. Sin embargo, también hay razones para el optimismo: se ha registrado un marcado descenso de la mortalidad infantil, la esperanza de vida ha aumentado en más de 16 años en los países en desarrollo y el acceso al saneamiento básico y a fuentes de agua potable sigue creciendo de forma imparable.

A partir de este análisis hemos tratado de proyectarnos al futuro y, de nuevo con la colaboración del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), nos hemos propuesto el ambicioso objetivo de "repensar la agenda de desarrollo". Por un lado, abordando los cambios que deben producirse, tanto en contenido como en enfoque, en los ámbitos de trabajo priorizados por la sociedad civil en los últimos años: ayuda, comercio y deuda. Por otro, identificando nuevos problemas que debemos incorporar en el seno de las organizaciones como parte de nuestra agenda, tales como la emigración o el desarrollo tecnológico.

Para completar el ejercicio, también el presente ocupa un papel relevante en el informe. En el Ecuador de la legislatura hemos querido realizar una valoración de los avances logrados, así como indicar aquellos aspectos en los que se requiere de un cambio profundo para que al final de la misma podamos constatar la transformación real de la cooperación española hacia una política coherente de desarrollo. Sin duda hay que subrayar la voluntad del Gobierno español por cumplir sus compro-

mismos electorales y alcanzar el 0,5% al final de su mandato, tal y como muestran las planificaciones presupuestarias para los próximos años. Sin embargo, esta voluntad sigue pendiente de una serie de reformas imprescindibles para que este crecimiento sea estratégico, sólido y sostenible. En 2005 esto se traduce, entre otros, en un nivel porcentual de ayuda todavía demasiado distanciado de los compromisos, en un desmesurado peso del alivio de la deuda dentro del total y en un panorama geográfico desvirtuado, con Irak como primer país receptor de nuestra cooperación.

En el ámbito político nos centramos principalmente en dos procesos: la tramitación de la Ley Reguladora de la Deuda Externa y el proceso de debate sobre el primer informe del Consejo de Cooperación sobre la coherencia de políticas. El primero de ellos nos deja un sabor agri dulce. El texto aprobado con un importante nivel de consenso parlamentario recoge una parte de las demandas de la sociedad civil (reforma del FAD, participación de la sociedad civil, transparencia), y por lo tanto supone un avance que no podemos obviar. Sin embargo, ha omitido algunos de los aspectos clave para asegurar que la política de deuda del Gobierno español sea un instrumento a favor de la lucha contra la pobreza (adicionalidad, mecanismos de auditoría o un compromiso de cancelación de la deuda de los países con falta de recursos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio). El segundo proceso, en el que se contó con una amplia participación de sociedad civil y ministerios, puso de manifiesto el reto aún pendiente para que el Gobierno español pase, como era su compromiso, de una política de cooperación a una auténtica política de desarrollo. Las divergencias entre ministerios y las resistencias a la hora de identificar los puntos débiles en materia de coherencia de políticas son el punto negro de un proceso en cualquier caso positivo, novedoso y relevante.

Para concluir me gustaría referirme de forma especial a África. Durante este año el Gobierno español anunció en repetidas ocasiones la presentación del Plan África como el documento que mostraría el giro de ciento ochenta grados de la política española hacia este continente. El resultado es mucho menos ambicioso y tan sólo se puede considerar un modesto primer paso. Si España quiere convertirse en un actor que contribuya al desarrollo de África debe ir más allá del despliegue diplomático y establecer un programa político coherente que incluya un crecimiento sostenido de la ayuda oficial al desarrollo, desvinculada de condicionantes como el control de fronteras o el interés de las empresas espa-

ñolas, y una condonación de la deuda suficiente para que los países puedan destinar los recursos presupuestarios necesarios para alcanzar los ODM. Asimismo, debe desarrollar un papel más activo en la revisión de los acuerdos comerciales entre la UE y la región, presionando para que el desarrollo se coloque en el centro de las negociaciones. Finalmente, en el ámbito de la acción humanitaria, España debería ir más allá de la actuación ante emergencias, y entre otros, comprometerse con la prevención de conflictos a través de un mayor control del comercio de armas y municiones.

Tras cinco décadas de trabajo, desde Intermón Oxfam queremos renovar y reforzar nuestro compromiso con las poblaciones más desfavorecidas. Esperamos que este nuevo informe de La Realidad de la Ayuda sea una contribución al proceso de análisis, reflexión y mejora del esfuerzo de la cooperación oficial española hacia este mismo compromiso.

**Ariane Arpa**

**Directora general de Intermón Oxfam**



## CAPÍTULO 1

# La Ayuda al Desarrollo en España 2005-2006<sup>1</sup>

**Autora:** Carmen González<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El retraso en la publicación de *La realidad de la ayuda 2006-2007*, en la que se detallan los datos sobre el ejercicio 2005, se debe a la significativa tardanza del Gobierno en hacer público el seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional 2005. Con el fin de poder ofrecer un análisis oportuno y actual se enriquecen los datos con información sobre hechos clave en 2006.

<sup>2</sup> La autora quiere agradecer la colaboración de Marta Arias, Jorge Castañeda, Laura Iruretagoyena e Irene Milleiro en la elaboración del capítulo así como las aportaciones y comentarios de Gonzalo Fanjul e Isabel Kreisler.

# 1. Panorama internacional de la cooperación para el desarrollo

## Objetivos de Desarrollo del Milenio: un escenario preocupante

Cuando está a punto de alcanzarse la mitad del periodo establecido para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el panorama dista mucho de responder a las expectativas. El informe del PNUD sobre los avances y tendencias cinco años después del establecimiento de los ODM mostró progresos en algunas regiones e indicadores. A la vez, envió un claro mensaje de alerta al conjunto de países sobre la alta probabilidad de no alcanzar la mayor parte de los mismos si se mantienen las tendencias actuales, tal y como sucedió en 2005 con la meta “eliminar la disparidad de género en educación primaria y secundaria”, acordada para ese año.

La revisión del “estado de salud” de cada uno de los ODM en el conjunto de los países en desarrollo señala que tanto el objetivo de erradicación de la pobreza extrema y el hambre (objetivo 1) como el de reducción de la mortalidad infantil (objetivo 4) requieren un tratamiento más eficaz y un seguimiento continuo de su evolución para obtener los resultados fijados para 2015 (véase gráfico 1). Según las proyecciones actuales, aunque el porcentaje de población que vive en la pobreza ha disminuido (véase cuadro 1), en 2015 la meta de personas que viven con menos de un dólar al día superará en 380 millones de personas el objetivo acordado para ese año (420 millones).

**De nuevo África subsahariana es la región que muestra menores síntomas de recuperación.** Si bien el porcentaje de habitantes que viven en extrema pobreza disminuyó, el número absoluto se incrementó en 140 millones de personas. La tasa de matriculación en educación primaria mejoró en el conjunto de la región, pero en países como Mali, Etiopía, Djibouti o Eritrea se mantuvo inferior al 50% y sólo el 46% de las mujeres recibieron asistencia en el parto.

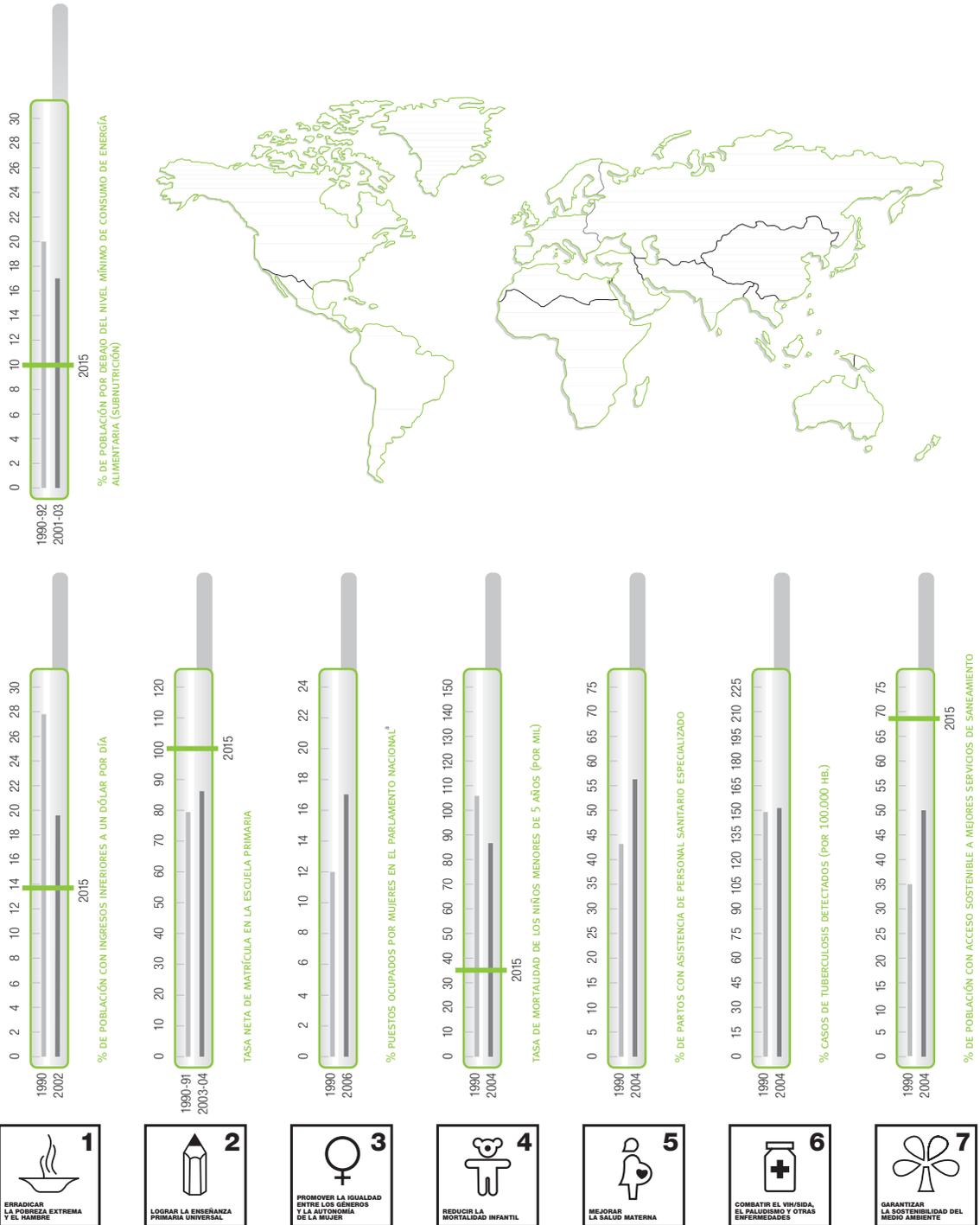
Lamentablemente, la Cumbre de NNUE encargada de revisar el avance hacia los objetivos cinco años después de su adopción fue incapaz de cumplir con su tarea. Acosada por el afán de gobiernos como el estadounidense de revisar a la baja los compromisos alcanzados, tuvo que conformarse con mantener el nivel de ambición fijado cinco años atrás sin acertar a transmitir el sentido de urgencia imperiosamente necesario en un momento como aquel. No hubo una evaluación de avances (y retrocesos) propiamente dicha, y ni tan siquiera los incumplimientos constatados —como la ya mencionada meta sobre la igualdad de género en educación primaria y secundaria— recibieron una atención especial. El esperado plan de acción urgente para retomar la senda hacia los ODM quedó en los cajones de algunas delegaciones en Nueva York.



**SI TODO PERMANECE IGUAL, EN 2015 EL NÚMERO DE PERSONAS QUE VIVIRÁ CON MENOS DE UN DÓLAR AL DÍA SUPERARÁ EN 380 MILLONES DE PERSONAS LA META PLANTEADA POR LOS ODM (420 MILLONES)**



# gráfico 1. ESTADO DE SALUD DEL CONJUNTO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO RESPECTO A LOS OBJETIVOS DEL MILENIO



Fuente: Naciones Unidas (2006)

(a) Los datos publicados en 2006 sólo hacen referencia a la valoración de este indicador para el conjunto del mundo (representados en el gráfico) y para los países desarrollados.



cuadro 1.

**SENDA DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO POR REGIONES**

	INDICADORES (a)	Periodo de referencia	África subsahariana	Asia meridional
<p><b>Objetivo 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE</b></p>	% población con ingresos inferiores a un dólar por día	1990 2002 Meta 2015	44,6 44 22,3	39,4 31,2 19,7
	% población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (subnutrición)	1990-1992 2001-2003 Meta 2015	33 31 16,5	25 21 12,5
<p><b>Objetivo 2: LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL</b></p>	Tasa neta de matrícula en la escuela primaria	1990-1991 2003-2004 Meta 2015	53 64 100	72 89 100
	% de niños sin acceso a educación primaria por sexo	Niñas Niños	42 38	29 22
<p><b>Objetivo 3: PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE GÉNEROS Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER</b></p>	% mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola	1990 2004	32 35	13 17
	% puestos ocupados por mujeres en el Parlamento nacional	1990 2006	7 16	6 13
<p><b>Objetivo 4: REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL</b></p>	Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años (por mil)	1990 2004 Meta 2015	185 168 61,6	126 90 41,9
	% de niños de 1 año vacunados contra el sarampión	1990 2004	56 65	58 62
<p><b>Objetivo 5: MEJORAR LA SALUD MATERNA</b></p>	% de partos con asistencia de personal sanitario especializado	1990 2004	42 46	30 36
<p><b>Objetivo 6: COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES</b></p>	% de casos de tuberculosis detectados (por 100.000 hab.)	1990 2004	148 281	173 166
	% de la superficie de las tierras cubiertas por bosques	1990 2005	29 27	14 14
<p><b>Objetivo 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE</b></p>	Uso de energía por 1,000 US\$ de PNB	1990 2003	360 363	245 201
	% de población con acceso sostenible a mejores servicios de saneamiento	1990 2004 Meta 2015	32 37 66	20 38 60

Fuente: Naciones Unidas (2006)

(a) En esta tabla se muestra una selección de los indicadores establecidos por Naciones Unidas para cada uno de los objetivos

(b) Datos de 1993-1995

## Calidad y cantidad: un año de avances con matices y nuevas promesas

A pesar de la constatación del insuficiente avance hacia los ODM, y de la inexistencia de un plan de acción colectivo avalado por NNUU, lo cierto es que 2005 fue un año de noticias positivas en cuanto al crecimiento generalizado de los recursos destinados a la cooperación al desarrollo, a la renovación de los compromisos establecidos en el Consenso

de Monterrey de entregar más y mejor ayuda, y a la palpable mayor presencia de la agenda de desarrollo en el ámbito de la política internacional.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE, **la AOD alcanzó en 2005 un total de 106.367 millones de dólares, lo que supuso un 31,4% de aumento respecto al año anterior**<sup>3</sup>. Con esta cifra, el esfuerzo financiero relativo de los donantes ascendió hasta el

<sup>3</sup> Los datos sobre el comportamiento de los diferentes gobiernos donantes en 2005 están basados en la información provisional publicada por el CAD en abril de 2006 excepto para el caso de España en el que se actualizan los datos conforme a lo publicado en el Seguimiento PACI 2005.



Asia oriental	Asia sudoriental	América Latina y Caribe	CEI Europa	CEI Asia	Norte de África	Oriente Medio
33 14,1 16,5	19,6 7,3 9,8	11,3 8,9 5,6	0,4 1,8 0,2	0,4 2,5 0,2	2,2 2,4 1,1	2,2 2,4 1,1
16 12 8	18 12 9	13 10 6,5	4 (b) 3 2	16 (b) 20 8	4 4 2	6 9 3
98 94 100	92 93 100	86 95 100	91 90 100	84 92 100	81 94 100	80 83 100
1 1	10 10	8 7	11 12	15 15	14 12	22 16
38 41	37 38	38 43	48 51	48 51	20 20	17 20
20 19	10 16	12 20	11	11	3 7	5 8
48 31 16	78 43 25,9	54 31 17,9	28 20 9,3	83 78 27,6	88 37 29,3	69 58 23
98 85	71 81	76 92	85 98	85 98	85 94	80 88
51 79	38 68	72 88	n.d.	n.d.	40 71	60 66
116 102	272 217	98 59	48 104	60 117	59 49	68 50
17 20	56 47	50 46	39 39	39 39	1 2	3 4
419 219	203 211	167 162	625 519	985 627	164 165	250 287
24 45 62	49 67 75	68 77 84	82 83 91	82 83 91	65 77 83	81 84 91

0,33% del PNB mundial, nivel en el que se encontraba a principios de los noventa. La AOD per cápita también experimentó un significativo crecimiento y pasó de 90,88 a 167,9 dólares, (véase cuadro 2).

En el total de la ayuda, destaca la contribución de los países de la Unión Europea, cuyo volumen de AOD se incrementó un 27,9%, alcanzando la cifra de 55.592 millones de dólares, un 0,44% del PNB. De esta forma, la UE superó con un año

de antelación el compromiso acordado en Barcelona en 2002 de llegar de forma conjunta al 0,39% de AOD sobre PNB en 2006. Los países que lideraron este esfuerzo fueron Noruega, Suecia, Luxemburgo, Holanda y Dinamarca, quienes sobrepasaron la meta del 0,7% de AOD sobre PNB. Otros siete países (Francia, Austria, Bélgica, Irlanda, Finlandia, Alemania y el Reino Unido) superaron el 0,33% de AOD sobre PNB, meta individual establecida por la UE para 2006 (véase gráfico 4).



cuadro 2.

**DISTRIBUCIÓN GENERAL DEL ESFUERZO EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS PRINCIPALES PAÍSES DONANTES, 2004-2005**

País	AOD (Millones de dólares EEUU) (a)		Cambio porcentual 2004-2005 (d)	% de AOD/PNB		AOD per cápita	
	2004 (b)	2005 (c)		2004	2005	2004	2005
<b>MIEMBROS DEL CAD</b>							
Australia	1.460	1.666	5,7	0,25	0,25	72,60	81,95
Austria	678	1.552	124,1	0,23	0,52	83,29	188,58
Bélgica	1.463	1.975	32,3	0,41	0,53	140,67	189,36
Canadá	2.599	3.731	30,3	0,27	0,34	81,12	115,23
Dinamarca	2.037	2.107	1,8	0,85	0,81	376,52	388,03
Finlandia	680	897	29,2	0,37	0,47	130,27	170,53
Francia	8.473	10.059	17,1	0,41	0,47	136,66	159,97
Alemania	7.534	9.915	30,7	0,28	0,35	91,33	120,25
Grecia	465	535	11,4	0,23	0,24	42,12	48,24
Irlanda	607	692	11,4	0,39	0,41	151,75	173,00
Italia	2.462	5.053	99,9	0,15	0,29	42,78	86,44
Japón	8.922	13.101	51,2	0,19	0,28	69,86	102,66
Luxemburgo	236	264	8,4	0,83	0,87	524,44	586,67
Holanda	4.204	5.131	20,2	0,73	0,82	258,07	314,01
Nueva Zelanda	212	274	18,7	0,23	0,27	52,22	66,99
Noruega	2.199	2.775	13	0,87	0,93	477,01	598,06
Portugal	1.031	367	-65	0,63	0,21	99,71	35,49
España	2.437	3.011	23,6	0,24	0,27	56,41	68,30
Suecia	2.722	3.280	21	0,78	0,92	302,11	362,43
Suiza	1.545	1.771	14	0,41	0,44	209,92	237,72
Reino Unido	7.883	10.754	34,8	0,36	0,48	131,38	179,23
Estados Unidos	19.705	27.457	35,6	0,17	0,22	67,04	92,63
TOTAL CAD	79.553	106.367	31,4	0,26	0,33	90,88	167,9
Países CAD de la UE	42.910	55.592	27,9	0,35	0,44		
Esfuerzo promedio de países del CAD				0,42	0,47		
<b>NO MIEMBROS DEL CAD</b>							
República Checa	108	131	12,60	0,11	0,11		
Corea del Sur	423	744	57,10	0,06	0,09		
Polonia	118	283	101,20	0,05	0,09		
Eslovaquia	28	56	87,70	0,07	0,12		

Fuente: OCDE: CAD (2006) y seguimiento PACI 2005

(a): Desembolsos netos de AOD a precios corrientes y tipos de cambio de mercado.

(b): Datos finales de 2004 que han variado respecto a las cifras provisionales dadas por el CAD y publicadas en *La Realidad de la Ayuda 2005-2006*.

(c): Datos preliminares publicados por el CAD. La cifra de la AOD española se ha modificado conforme a los datos del Seguimiento PACI 2005.

(d): Se tiene en cuenta la inflación y las variaciones de los tipos de cambio.

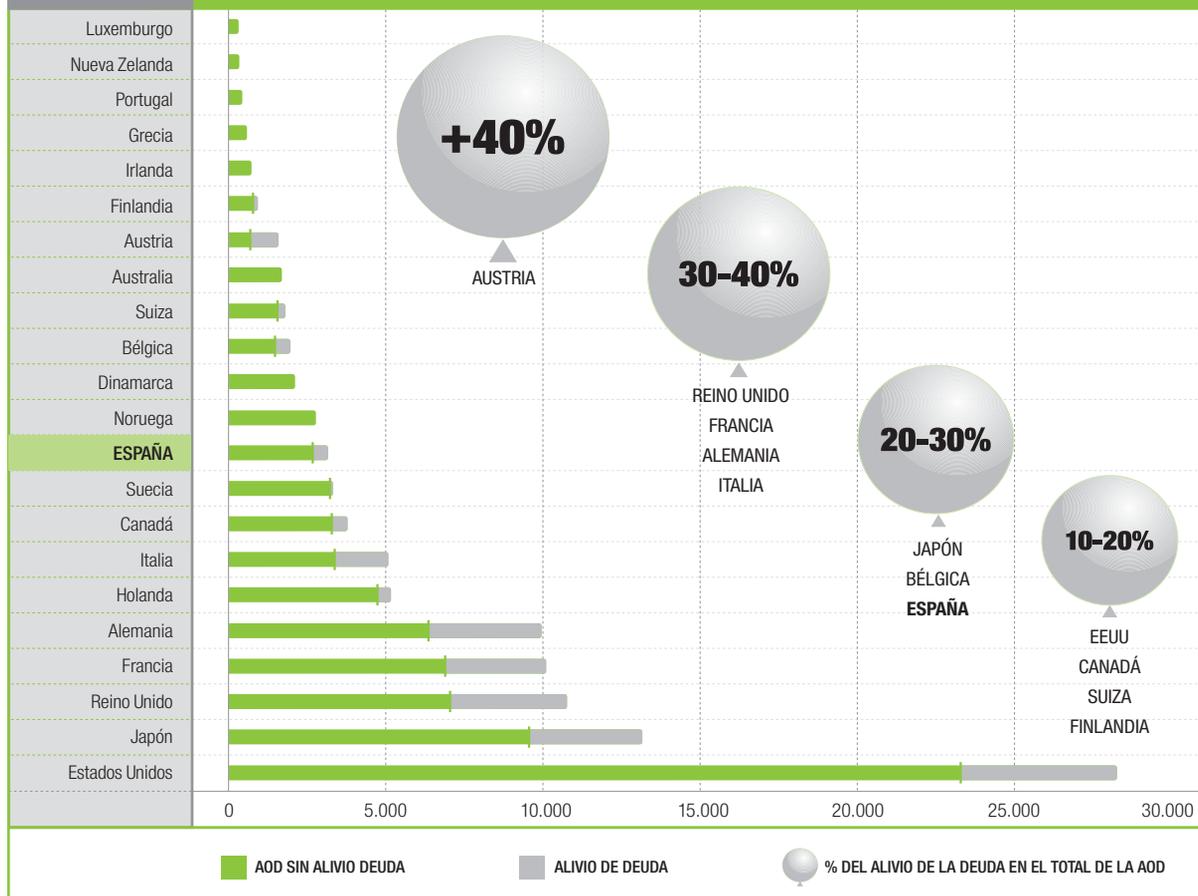
En términos absolutos EEUU fue el mayor donante, con un crecimiento respecto a 2004 del 35,6%, superior a la media del CAD. El sustantivo incremento se basó principalmente en el programa de alivio de la deuda (4.000 millones de dólares), los programas de ayuda a la reconstrucción de Irak y Afganistán (3.500 y 1.500 millones de dólares respectivamente) y los destinados a África subsahariana (4.100 millones de dólares). Junto a los principales países donantes del CAD, es necesario prestar atención y valorar positivamente la participación creciente de países no miembros, quienes empezaron a informar sobre sus cifras de AOD. Polonia y Eslovaquia dupli-

caron sus volúmenes de ayuda y la AOD de Corea del Sur tuvo un crecimiento superior al 57% respecto al año anterior. **Sin embargo, la espectacularidad de las cifras se debe casi exclusivamente al alivio de la deuda.** Debido a los compromisos alcanzados en el Club de París, el Grupo de los Ocho (G-8) y la Iniciativa para países pobres altamente endeudados (HIPC), **el alivio de la deuda alcanzó en 2005 cifras históricas.** **En el conjunto de los donantes del CAD representó un 21,6% de la AOD total y en casos como Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Austria supuso más de un 30%.** Específicamente en 2005, la cancelación de la deuda a Irak y Nigeria sumó 19.000





gráfico 2. PESO DEL ALIVIO DE LA DEUDA EN EL TOTAL DE AOD DE LOS PAÍSES DEL CAD, 2005



Fuente: OCDE:CAD (2006) y Seguimiento PACI 2005.

### SI ELIMINAMOS EL ALIVIO DE LA DEUDA, EL INCREMENTO DE LA AOD EN 2005 SE REDUJO DEL 31,4% AL 8,7%

millones de dólares al total de la AOD de los países miembros del CAD. Si eliminamos el alivio de la deuda, el volumen total de recursos aumentó en apenas 4.000 millones de dólares y el incremento de la AOD en este año se redujo del 31,4% al 8,7%, una cifra que dista de ser un crecimiento coherente con los objetivos de desarrollo que se pretenden alcanzar. **Sin tener en cuenta el alivio de la deuda, países como Alemania, Francia o Reino Unido habrían disminuido el volumen de su ayuda en términos reales.**

Ante la previsión de que el crecimiento de la AOD se deba casi exclusivamente a las operaciones de la deuda<sup>4</sup>, la Comisión Europea en marzo de 2006 recordó a los países miembros lo acordado en el Consenso de Monterrey. En él se subraya **la necesidad de que los recursos provenientes del alivio de la deuda no se detraigan de la ayuda prevista para los países en desarrollo.** En otras palabras, este acuerdo supone que si los países quieren mantener el nivel alcanzado y cumplir sus compromisos para los próximos años deben incrementar de forma significativa el esfuerzo realizado en componentes diferentes a las operaciones de cancelación de la deuda. Hasta la fecha, Noruega es el único país que ha decidido que el alivio de la deuda sea adicional, y no sustitutivo, a la AOD comprometida.

<sup>4</sup> El Informe sobre Desarrollo Humano 2005 del PNUD señala que el alivio de la deuda, la cooperación técnica y la ayuda de emergencia explican el 90% del incremento de 11.300 millones de dólares en ayuda bilateral entre 2000 y 2004.

Los recursos que los países en desarrollo destinan al pago de la deuda suponen sin duda una fuerte carga sobre los presupuestos de los países endeudados y absorben fondos necesarios para cubrir las necesidades sociales de sus poblaciones. Por lo tanto, se requiere que la comunidad internacional siga avanzando en la búsqueda de soluciones efectivas a este problema. Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que su contabilización como parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo, además de maquillar el crecimiento de la ayuda, plantea diversos problemas:

- En primer lugar, al contabilizar el *stock* total de la deuda en el año que se cancela se maximiza su valor en comparación con lo que supondría hacerlo a lo largo de los años en que estuviera previsto el pago del servicio de la misma.
- En segundo lugar, una parte de las deudas de los países en desarrollo está catalogada de alto riesgo de impago en los balances de los gobiernos acreedores. Por lo tanto, los donantes estarían incrementando sus cifras en AOD en base a cantidades que posiblemente no se hubieran cobrado en el futuro.
- Finalmente, ante la ausencia de mecanismos de auditoría o evaluación de las deudas, se podría estar sumando a las cifras de la ayuda recursos provenientes de deudas consideradas “ilegítimas u odiosas”.

Para evitar los citados problemas y asegurar que los compromisos de los gobiernos donantes se cumplan en base a nuevos recursos sería fundamental avanzar en la publicación de las cifras alcanzadas anualmente en cancelación de la deuda por un lado y por otro, en ayuda oficial al desarrollo descontando el alivio de la deuda.

El debate sobre el cómputo del alivio de la deuda como AOD se enmarca en una discusión más amplia, que está tomando fuerza en los últimos años, sobre los conceptos que deben ser considerados como ayuda oficial al desarrollo. Los gobiernos donantes se enfrentan a la presión de cumplir los compromisos alcanzados en la lucha contra la pobreza a la vez

que al creciente control sobre el déficit presupuestario. En este contexto, **existe un alto riesgo de que los donantes traten de influir sobre el CAD para flexibilizar los conceptos computables como AOD**, y en ese afán se desvirtúan los criterios acordados.

Recientemente otros dos ejemplos muestran claramente esta tendencia: **los mecanismos de desarrollo limpio (MDL)<sup>5</sup> y el gasto en seguridad en los países en desarrollo**. En el primer caso, en la reunión del CAD de diciembre de 2003 los países miembros evidenciaron su divergencia de criterios respecto a la contabilización de los proyectos MDL como AOD. Mientras un grupo esgrimió que los recursos destinados a estos proyectos no deberían computarse como ayuda oficial al desarrollo porque los certificados de reducción de emisiones (CRE) resultantes beneficiarían al donante, otro grupo defendió la contabilización sin ninguna restricción dado que, en su opinión, el principal objetivo de los MDL es fomentar el desarrollo sostenible en el país beneficiario. Finalmente, en abril de 2004, el CAD reafirmó su compromiso con el acuerdo de Marrakech en el que se dictaminó que los fondos utilizados para proyectos de MDL no se detrarían de los destinados a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y no se contabilizarían como tal<sup>6</sup>. A pesar de este avance en la clarificación de los criterios de elegibilidad, el CAD dejó prevista una revisión de esta posición en tres años. Ante ello, gobiernos como Japón y Canadá continuaron impulsando en 2005 propuestas de contabilización de los proyectos MDL como AOD y el uso de los fondos de ayuda para comprar créditos generados a través de los MDL<sup>7</sup>.

Por otra parte, tras la presión de algunos países donantes, el Comité de Ayuda al Desarrollo revisó en 2005 su posicionamiento sobre el cómputo como AOD de gastos en temas de seguridad en los países en desarrollo. En el mes de marzo el CAD aprobó contabilizar como ayuda los gastos de cooperación técnica y apoyo civil a seis temas: gestión del gasto en seguridad, promoción del rol de la sociedad civil en los sistemas de seguridad, apoyo a la legislación para la prevención del reclutamiento de niños soldados, reforma del

<sup>5</sup> Los proyectos MDL son actividades desarrolladas en países en vías de desarrollo que contribuyen a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Estos proyectos generan certificados de reducción de emisiones (CRE) que pueden ser transferidos al país industrializado que ha apoyado financieramente el proyecto, ayudando en el cumplimiento de sus compromisos cuantificados de limitación y/o reducción de emisiones establecidos en el Protocolo de Kioto.

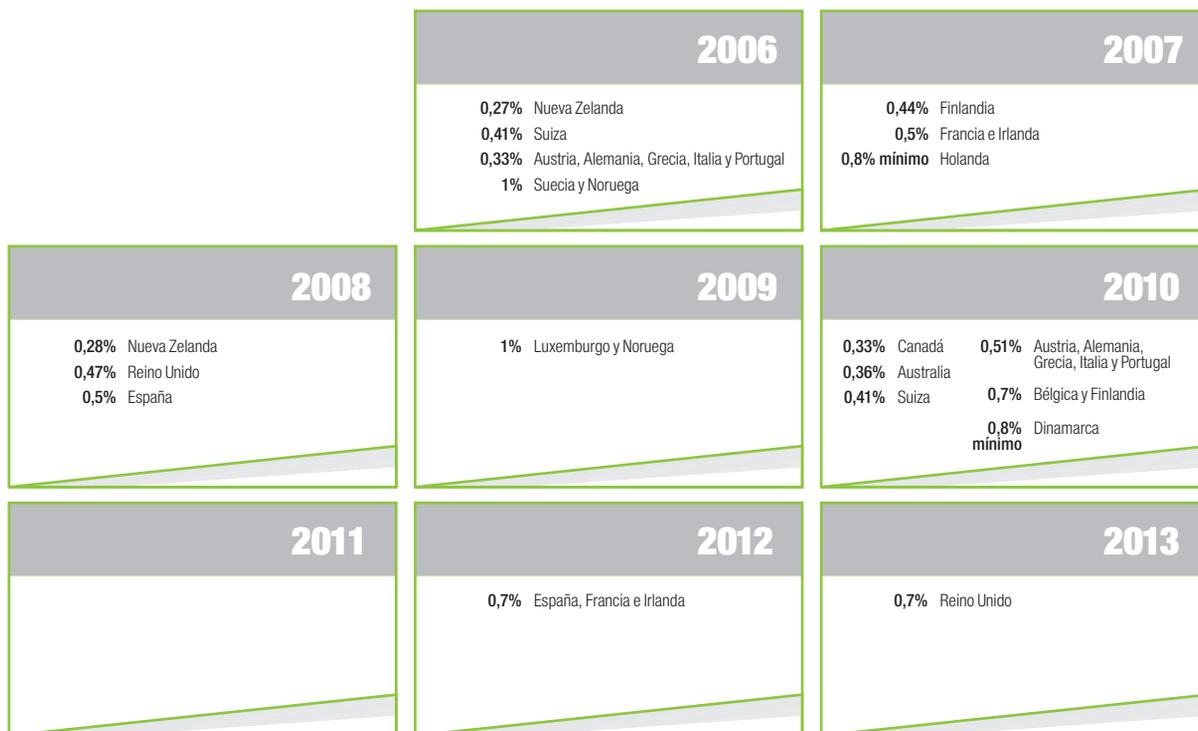
<sup>6</sup> “Acordamos que el valor de cualquier certificado de reducción de emisiones (CRE) que se reciba vinculado con un proyecto financiado con AOD debería conllevar una deducción inmediata en la AOD por el valor equivalente, más allá de si el donante vende o retiene los CRE”.

<sup>7</sup> “Japan eyes green ODA projects”, *Japan Times*, 8 de febrero de 2005.



cuadro 3.

### CALENDARIO DE COMPROMISOS EN AOD DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL CAD, 2006-2013



Fuente: OCDE (CAD), 2006

sistema de seguridad, actividades civiles para la construcción de la paz, la prevención y resolución de conflictos y, por último, el control, prevención y reducción de la proliferación de armas ligeras.

En el contexto actual, **una de las posibilidades inquietantes es que bajo el paraguas de los conceptos computables como AOD se contabilicen otro tipo de gastos vinculados a la lucha contra el terrorismo o a la inmigración, como pueden ser los recursos destinados a la vigilancia de las fronteras.** El CAD debe mantener un estricto seguimiento y control del cómputo de estas partidas en cada uno de los países donantes para que se incluyan únicamente aquellos conceptos dirigidos genuinamente a la promoción del desarrollo en los países beneficiarios.

En el año de renovación de las promesas, la Unión Europea estableció metas más ambiciosas en el volumen de recursos

destinados a la cooperación al desarrollo. En el mes de mayo, **los quince países miembros se comprometieron a alcanzar en 2010 un mínimo individual del 0,51% sobre el PNB, como paso previo al 0,7% en 2015.** Asimismo los diez nuevos miembros acordaron llegar hasta el 0,17% a más tardar en 2010. El cumplimiento de ambas metas significaría que la Unión Europea duplicaría anualmente su volumen de ayuda y destinaría en 2010 más de 66.000 millones de euros, un 0,56% sobre el PNB. Además, la UE determinó que la mitad de los recursos adicionales provenientes de este incremento se dirigiera a África y a estudiar las posibilidades de un mayor alivio de la deuda y de fuentes innovadoras de recursos.

Cuatro meses más tarde, en la reunión celebrada en Gleneagles (Escocia), **los países del G-8 convinieron cancelar a los países que alcancen exitosamente el punto de culminación de la HIPC el 100% de sus deudas con el FMI, Banco**

**A PESAR DEL REPUNTE DE LOS ÚLTIMOS AÑOS, SI LAS PROMESAS DE 2005 SE CUMPLEN LOS DONANTES SÓLO DESTINARÍAN EN 2010 UNA MEDIA DEL 0,36% DEL INGRESO NACIONAL, LA MITAD DEL OBJETIVO DEL 0,7%, ACORDADO TREINTA Y CINCO AÑOS ANTES<sup>8</sup>**

**Mundial y Banco Africano de Desarrollo.** Adicionalmente se comprometieron a **duplicar la ayuda a África subsahariana en 2010** sobre los niveles de 2004, luchar por un acuerdo de comercio orientado al desarrollo y **cancelar 30.000 millones de deuda a Nigeria** a cambio de que el Gobierno nigeriano invierta anualmente mil millones en gastos en reducción de la pobreza.

Si bien los anuncios alcanzados revierten la tendencia de estancamiento de los últimos años y renuevan el impulso de la comunidad internacional en la lucha contra la pobreza, la valoración final debe matizarse a la luz del análisis detallado de los datos. Según las estimaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, **si las promesas de 2005 se cumplen la AOD habrá aumentado desde los 79.000 millones de dólares en 2004 hasta aproximadamente los 130.000 millones en 2010**, la mitad de los cuales estaría dirigida a África. En este escenario, los donantes sólo destinarían una media del 0,36% del ingreso nacional, la mitad del objetivo del 0,7%, acordado 35 años antes<sup>9</sup>.

En el Informe de Desarrollo Humano de 2005 Naciones Unidas también mostró cautela sobre los incrementos alcanzados y escepticismo ante los futuros compromisos. En él se revela que **mientras el ingreso per cápita ha aumentando en 6.070 dólares desde 1990, la ayuda per cápita ha disminuido en un dólar** y se señala que **el incremento en gasto militar desde el año 2000 habría sido suficiente para que todos los donantes alcanzasen el objetivo del 0,7%**. Además advierte a Alemania e Italia sobre la necesidad de analizar profundamente sus planes de AOD si desean cumplir el objetivo de la Unión Europea de destinar el 0,51% del PNB antes del año 2010. Finalmente, subraya la ausencia de compromisos significativos de ayuda por parte de Japón y EEUU, los cuáles, si no se produce ningún cambio sustantivo, estarían destinando en ese año sólo el 0,18% del PNB a este concepto.

**Asimismo, un año después de la reunión del G8 en Escocia, la valoración de los compromisos y del cumplimiento de los mismos es mixta.** Por primera vez, a través de la **Iniciativa de alivio de la deuda multilateral (MDRI, en sus siglas en inglés) se incluyó a los principales acreedores multilaterales plenamente en los acuerdos de condonación** y se utilizaron términos como cancelación permanente y del 100% del *stock* de la deuda. Este avance lleva implícito el reconocimiento de la insuficiencia de las medidas acordadas con anterioridad para lograr la sostenibilidad de la deuda y la necesidad de que todos los actores implicados sean copartícipes en la resolución del problema.

**Sin embargo, el alcance tanto en el número de países como en el de instituciones implicadas sigue siendo insuficiente y el ritmo de implementación demasiado lento.** Sólo los países que lleguen al punto de culminación de la Iniciativa para países pobres altamente endeudados (HIPC, en sus siglas en inglés) se beneficiarán de la cancelación de la deuda, lo que implica cubrir un máximo de 44 países<sup>10</sup>. El Llamamiento Global de Lucha contra la Pobreza, formado por más de mil organizaciones en setenta países del mundo, defiende que al menos 62 países necesitan una cancelación del 100% de la deuda bilateral y multilateral para poder alcanzar los Objetivos del Milenio. Además, del total de los 44 países beneficiarios de la MDRI, en el primer año de implementación tan sólo 21 recibieron alivio de la deuda de las instituciones internacionales. Teniendo en cuenta el tiempo medio empleado por los países HIPC para alcanzar el punto de culminación, se prevé un largo periodo de espera hasta que se produzca la cancelación de las deudas al resto de países incluidos en esta iniciativa<sup>11</sup>.

Además, en casos como América Latina, el alivio fue inferior a un tercio de las deudas existentes debido a la ausencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la iniciativa de

<sup>8</sup> Resolución de la Asamblea de Naciones Unidas en 1970.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> A los 42 países incluidos en el primer acuerdo se sumaron Camboya y Tayikistán, dos países no HIPC, que recibirán alivio de la deuda por parte exclusivamente del FMI.

<sup>11</sup> Tras diez años de puesta en funcionamiento de la iniciativa HIPC sólo 18 países habían alcanzado el punto de culminación y de los países en el periodo interino, 12 se encontraban atravesando dificultades para culminar el proceso. Otros 11 países no habían alcanzado aún el punto de decisión.

## DEMASIADA AOD SIGUE CONDICIONADA POR LOS INTERESES ESTRATÉGICOS DE LOS PAÍSES Y VINCULADA A LA COMPRA DE BIENES Y SERVICIOS DE LOS PAÍSES DONANTES

condonación. **Mientras que los compromisos de incremento de la ayuda a África subsahariana se cumplieron parcialmente** (en junio de 2006 se contaba con 1.600 millones de dólares adicionales), **los avances en materia comercial fueron nulos**. En la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), realizada en Hong Kong en el mes de diciembre, el G8 junto con el conjunto de países desarrollados, priorizaron sus intereses comerciales y postergaron decisiones fundamentales para los países en desarrollo, lo que frenó cualquier cambio sustancial en materia comercial.

**Además de la cantidad, en 2005 numerosos ejemplos volvieron a mostrar la magnitud de los retos pendientes en relación a la calidad de la ayuda:** la AOD sigue condicionada por intereses estratégicos y políticos y vinculada a la compra de bienes y servicios de los donantes, la ayuda desembolsada es significativamente menor a la comprometida y se mantienen las reticencias respecto al uso de los sistemas nacionales y la descoordinación entre donantes:

- Dos de los principales receptores de ayuda de Francia (la Polinesia Francesa y Nueva Guinea) y uno de EEUU (Israel) son **países de renta alta**.
- Dinamarca, Japón y Australia han **incluido entre los objetivos de sus programas oficiales de ayuda “combatir el terrorismo”**. En la revisión del Acuerdo de Cotonou entre la UE y los países ACP, la cooperación en la lucha contra el terrorismo se vuelve un “elemento esencial” y una condición para la ayuda de la UE, que anteriormente se circunscribía al respeto a los derechos humanos y la democracia.
- Sólo seis de los veintidós donantes principales han desligado la ayuda por completo o casi por completo (Bélgica, Finlandia, Irlanda, Noruega, Suiza y el Reino Unido). **Casi el 30% de la ayuda del G7 está ligada**<sup>12</sup>.

- Al menos **un cuarto de los presupuestos** de los donantes en 2004 se gastó en **consultores, investigación y capacitación**, a pesar de la creciente evidencia de que la asistencia técnica está a menudo sobrevalorada y es ineficaz<sup>13</sup>.

- **Sólo el 70% de la ayuda comprometida es realmente desembolsada**. Tras los sucesivos compromisos, los gobiernos donantes son impredecibles a la hora de realizar los pagos correspondientes, lo que reduce la capacidad de los gobiernos receptores de planificar y aplicar programas de reducción de la pobreza.



<sup>12</sup> Según el *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD 2005, el costo de la ayuda vinculada a la compra de bienes y servicios de los países donantes alcanza entre 5.000 y 7.000 millones de dólares al año. Por su parte la OCDE señala que la práctica de ligar la ayuda incrementa los costes entre un 15% y un 40%, distorsiona las prioridades locales y niega a los contratistas locales la oportunidad de emplear el dinero para fomentar el empleo y desarrollar sus propias capacidades y habilidades.

<sup>13</sup> ActionAid (2006), *RealAid 2*.

Las continuas denuncias de diferentes colectivos (ONGD, mundo académico, países en desarrollo, etc.) sobre estas prácticas y el lento avance en mejorar los resultados en la lucha contra la pobreza impulsaron a los gobiernos donantes a acordar el establecimiento de un conjunto de medidas concretas para mejorar la calidad de la ayuda. El 2 de marzo de 2005, en el segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, **90 países donantes y receptores y 27 instituciones firmaron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo**. En ella se recogen 50 compromisos y un total de 12 indicadores y metas para 2010 en los ámbitos de apropiación, alineación, armonización y gestión orientada a resultados (véase recuadro 1)<sup>14</sup>.

Hasta ahora el volumen de ayuda era el parámetro principal de medición del comportamiento de los países donantes, lo cual resultaba claramente insuficiente. Por tanto, **la definición de indicadores y metas sobre la calidad supone un avance importante en la mejora de la ayuda y su implementación en la comunidad internacional es uno de los mayores retos para el próximo lustro**. Su potencial, sin embargo, se puede ver mermado al no haber establecido ningún mecanismo de evaluación independiente del nivel de cumplimiento de los actores firmantes. El único mecanismo existente hasta la fecha, y puesto en marcha en mayo de 2006, es una encuesta que deben rellenar los gobiernos que firmaron la Declaración. Los objetivos de la misma son establecer la línea de base respecto a ocho indicadores, así como fomentar el debate a nivel internacional y nacional sobre la situación en cada uno de los parámetros indicados<sup>15</sup>. Para ello **es fundamental que todos los países aseguren una correcta medición de los indicadores, la publicación y difusión transparente de los resultados obtenidos y la integración del cumplimiento de las metas entre las prioridades de sus agendas**.

Las metas definidas incluyen una buena parte de los problemas identificados en relación a la calidad. No obstante, es preocupante la ausencia de una meta concreta en relación a

la ayuda ligada, cuya ineficiencia ha sido ampliamente demostrada<sup>16</sup>. Como objetivo se establece únicamente la progresión continua a lo largo del tiempo, lo cual puede convertirse en un limitante para que se produzca un cambio sustancial en este ámbito a nivel global en los próximos años.

A finales del mes de mayo de 2005, la Unión Europea, a través del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) y el Consejo Europeo de Luxemburgo, reafirmó su compromiso con la implementación de la Declaración de París. Decidió impulsar mecanismos de ayuda más predecibles, apoyo presupuestario significativo, alivio de la deuda, financiación de bienes públicos globales, mitigación de *shocks* exógenos, reducción de la ayuda ligada y reforma de las instituciones financieras internacionales.

Sin duda **es destacable el esfuerzo de la Unión Europea en impulsar el cambio en la calidad de la AOD**. Este compromiso se puso de nuevo de manifiesto cuando diez meses después, a través del “Consenso europeo sobre desarrollo”, decidió asumir el liderazgo en el cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París y establecer cuatro nuevos compromisos: facilitar toda la ayuda dirigida al fortalecimiento de las capacidades a través de programas coordinados con un uso creciente de acuerdos entre varios donantes; canalizar el 50% de la ayuda de gobierno a gobierno a través de los sistemas de cada país, mediante el aumento del porcentaje de la ayuda facilitada por medio del apoyo presupuestario o de planteamientos sectoriales; evitar la creación de nuevas unidades de gestión de proyectos; y finalmente, reducir en un 50% el número de misiones no coordinadas.

El compromiso de la Unión Europea de incrementar de forma sustantiva los recursos destinados a la AOD en los próximos años supone reforzar su papel como donante principal de la comunidad internacional. Por tanto, cobra especial relevancia asegurar que estos compromisos se hagan efectivos para que se produzca un cambio definitivo en el conjunto de la calidad de la ayuda.

<sup>14</sup> Mediante la Declaración de París se consolidan los acuerdos alcanzados en la Declaración de Roma sobre Armonización, en febrero de 2003, y los principios fundamentales recogidos en la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo, en febrero de 2005.

<sup>15</sup> El resto de los indicadores se valorará por medio de análisis de datos secundarios.

<sup>16</sup> Véase, entre otros, Ayuda en Acción (2003), *Hacia una cooperación de calidad*. UNITEED AID o DFID (2001) background briefing paper.



## Metas acordadas en la Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo

### ÁMBITO DE CALIDAD E INDICADORES DE PROGRESO

#### APROPIACIÓN

1. Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas

### METAS PARA 2010

Como mínimo el 75% de los países socios tendrán estrategias de desarrollo operativas.

#### ALINEACIÓN

2. Sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM) y sistemas de aprovisionamiento fiables

La mitad de los países socios avanzará, como mínimo, un nivel (a saber, 0,5 puntos) en la escala de desempeño de la gestión de las finanzas públicas (PFM)/CPIA (Evaluación institucional y política del país).

Un tercio de los países socios avanzará, como mínimo, un nivel (es decir, del D al C, del C al B o del B al A) en la escala de cuatro puntos utilizada para valorar el desempeño con respecto a este indicador.

3. Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales

Reducir a la mitad el porcentaje de flujos de ayuda para el sector estatal que no se reflejan en el (los) presupuesto(s) estatal(es), reflejándose como mínimo un 85% en el presupuesto.

4. Reforzar las capacidades con apoyo coordinado

El 50% de los flujos de cooperación técnica se aplicará vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional.

5. Uso de sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento del país

Para países socios con una puntuación de 5 o más en la escala de desempeño de PFM/CPIA.

Todos los donantes utilizarán los sistemas de gestión de las finanzas públicas y los sistemas de aprovisionamiento de los países.

Países con puntuación A en la escala de desempeño de aprovisionamiento.

Reducción de dos tercios en el porcentaje de la ayuda al sector público que no usa los sistemas de PFM y de aprovisionamiento de los países socios.

Para países con una puntuación de 3,5 y 4,5 en la escala de desempeño PFM/CPIA.

El 90% de los donantes utilizará los sistemas PFM de los países socios.

Países con puntuación B en la escala de desempeño de aprovisionamiento.

Reducción de un tercio en el porcentaje de ayuda al sector público que no usa los sistemas de PFM y de aprovisionamiento de los países socios.

6. Evitar unidades de ejecución de proyectos paralelas

Reducir en dos tercios del número de unidades de ejecución de proyectos paralelas.

7. Ayuda más predecible

Reducir a la mitad el porcentaje de ayuda no desembolsada dentro del ejercicio fiscal para el que se había adoptado.

8. Ayuda desligada

Progresos continuos a lo largo del tiempo.



## ÁMBITO DE CALIDAD E INDICADORES DE PROGRESO

### ARMONIZACIÓN

9. Uso de disposiciones y procedimientos comunes
10. Fomento de actividades y análisis comunes

### GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

11. Marcos orientados a resultados
12. Responsabilidad mutua

## METAS PARA 2010

El 66% de los flujos de ayuda se suministrará en el contexto de enfoques basados en programas.

El 40% de las misiones de campo de donantes serán comunes.

El 66% de los trabajos analíticos sobre países serán comunes.

Reducir el porcentaje de países sin marcos de desempeño transparentes y supervisables en un tercio.

Todos los países socios habrán instaurado revisiones de evaluación mutua.

Fuente: OCDE (CAD) 2006

## Nuevos instrumentos

En 2005 los países donantes mantuvieron la búsqueda y el debate sobre posibles fórmulas que permitan aumentar los recursos sin afectar al déficit público<sup>17</sup>. La Asamblea General de Naciones Unidas solicitó un análisis pormenorizado de las ventajas y desventajas de las propuestas de nuevos mecanismos financieros, presentadas por el grupo técnico promovido en 2004 por Brasil, Chile, Francia y España, en el marco de la Alianza contra el Hambre y la Pobreza<sup>18</sup>. El resultado de este trabajo plantea, entre otros, uno de los retos que tendrá que afrontar la comunidad internacional en los próximos años: cómo articular la soberanía nacional respecto a los mecanismos de recaudación con las necesidades comunes a todas las personas y naciones. Aunque el debate permanece sobre la mesa, la falta de acuerdo en el seno de NNUE y el CAD ha llevado a un conjunto de países a tomar la iniciativa de forma individual. **La Unión Europea mostró en 2005 su apoyo a dos fórmulas en particular: la Facilidad Financiera Internacional**

**para Inmunización**, conocida por sus siglas en inglés IFFIm, y la tasa aérea.

La IFFIm nació con el apoyo de cinco países, Francia, Italia, España, Suecia y Reino Unido. Se trata de un nuevo programa de financiación que en base a las garantías de futuras ayudas, emplea dinero de los mercados internacionales de capital para su uso inmediato en programas de inmunización nacional. Se prevé captar 4.000 millones de dólares a lo largo de diez años y destinarlos a financiar proyectos de vacunación de los países que tengan una renta per cápita inferior a 1.000 dólares a través de programas administrados por la Alianza Global para las Vacunas e Inmunización (Alianza GAVI)<sup>19</sup>. En 2006 Brasil, Noruega, Sudáfrica e Irlanda del Norte se sumaron a la iniciativa y acordaron fondos con este programa de financiación.

Por su parte, en 2006 el Gobierno francés estrenó la tasa sobre los billetes de avión. Con un impuesto de entre 1 y 40 euros sobre cada billete, busca generar alrededor de 210 millones de

<sup>17</sup> Comisión Europea (2005), "New Sources of Financing for Development: a review of options"; "An analysis of a possible contribution based on airline tickets as a new source of financing development" y "A possible contribution based on airline tickets as a new source of financing development: technical reflections in the run up to the UN High Level Event".

<sup>18</sup> Los criterios delimitados por Naciones Unidas para valorar las diferentes propuestas fueron: viabilidad técnica de las fórmulas, adicionalidad de los recursos, la estabilidad, previsibilidad y potencial en el incremento de los fondos. Además las propuestas debían respetar criterios de eficacia económica, con las menores distorsiones posibles, y ser equitativas respecto a la carga financiera.

<sup>19</sup> La Alianza GAVI reúne gobiernos de países industrializados y subdesarrollados, fabricantes de vacunas establecidos y emergentes, ONG, institutos de investigación, UNICEF, la Organización Mundial de la Salud, la Fundación Bill y Melinda Gates y el Banco Mundial.



euros extras anuales que serán destinados a la compra de medicamentos para atender a la población de los países del Sur.

**El lanzamiento de esta primera iniciativa de tributación internacional es sin duda un precedente en el diseño e implementación de nuevos mecanismos de financiación que pueden contribuir de forma significativa a la consecución de los Objetivos del Milenio.** Para ello, es imprescindible que cumplan varios requisitos:

- Generar recursos adicionales que no sustituyan los esfuerzos dirigidos a cumplir el compromiso del 0,7%.
- Ser impuestos y no contribuciones voluntarias, de forma que los nuevos recursos sean estables y predecibles.
- Ser progresivos internamente en los países como entre países para que la carga impositiva recaiga principalmente en aquellos con mayores recursos.
- Ser gestionados de forma transparente y con criterios precisos sobre los fines a los que serán destinados.

Otra de las fórmulas puestas en funcionamiento para incrementar el volumen de recursos a la vez que mejorar la eficacia en el uso de los mismos son los **fondos o alianzas globales**, entre los que destacan el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, la Alianza Global para Vacunas e Inmunización o el Fondo para el Medio Ambiente Mundial<sup>20</sup>.

**Las ventajas más destacadas de los programas globales son la capacidad que tienen de lograr objetivos que los miembros individuales no podrían alcanzar, reducir el sesgo que imprimen los diferentes donantes en sus programas, e incrementar la captación de recursos para la lucha contra la pobreza.** Sin embargo, tras varios años de su puesta en funcionamiento, diversos autores señalan los cambios que se deben producir para mejorar el impacto de los mismos: equilibrar mejor los programas globales y las estrategias

en los países, construir de forma conjunta el consenso sobre la estrategia global y concentrarse en menos programas que realmente suministren bienes públicos, asegurando la financiación a largo plazo<sup>21</sup>.

Finalmente, es importante subrayar, entre los instrumentos que están tomando fuerza para canalizar la ayuda, el **apoyo presupuestario**. Estimaciones recientes apuntan que los países donantes del CAD destinan 5.000 millones directamente a los presupuestos de los países, lo que supone aproximadamente un 5% de la ayuda.

Ante el creciente peso y los compromisos de la Declaración de París, varios países donantes, entre ellos España, apoyaron la realización de una evaluación independiente de la aplicación de este instrumento en siete países: Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Ruanda, Uganda y Vietnam<sup>22</sup>. **Entre las principales ventajas señaladas por la evaluación destaca su contribución a mejorar el gasto a favor de los más necesitados, particularmente incrementando las cantidades dirigidas a servicios sociales; a disminuir los costes de transacción entre los gobiernos donantes y receptores; y a mejorar la gestión de los recursos públicos y la coherencia política y de ejecución. Finalmente, refuerza la estabilidad macroeconómica preexistente e incrementa la participación de los aliados internacionales en el debate macroeconómico.**

Entre los riesgos subraya la mayor intromisión e influencia de los donantes en todos los aspectos de los presupuestos nacionales y la mayor sensación de riesgo entre los gestores y ministerios donantes de pérdida de dinero a través de la corrupción (aunque hay evidencia de que este instrumento es igual de vulnerable que cualquier otro a desviaciones). Además, se incluye **la necesidad de mejorar: la integración de la asistencia técnica, los análisis políticos y la coordinación entre el trabajo analítico de los donantes.**

<sup>20</sup> Los compromisos del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, ascienden a 4.400 millones de dólares en 128 países. La Alianza Global para Vacunas e Inmunización (GAVI) mantiene compromisos de 1.500 millones en 72 países y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial de 3.000 millones con contribuciones de 32 países.

<sup>21</sup> Operations Evaluation Department (OED), Banco Mundial (2004), "Addressing the challenges of globalisation: an independent evaluation of World Bank involvement in Global Programs", y Uma Lele, Nafis Nadik y Adele Simmons, "The Changing Aid Architecture: Can Global Initiatives Eradicate Poverty?".

<sup>22</sup> Véase "Joint Evaluation of General Budget support 1994-2004. Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Ruanda, Uganda y Vietnam", The University of Birmingham.

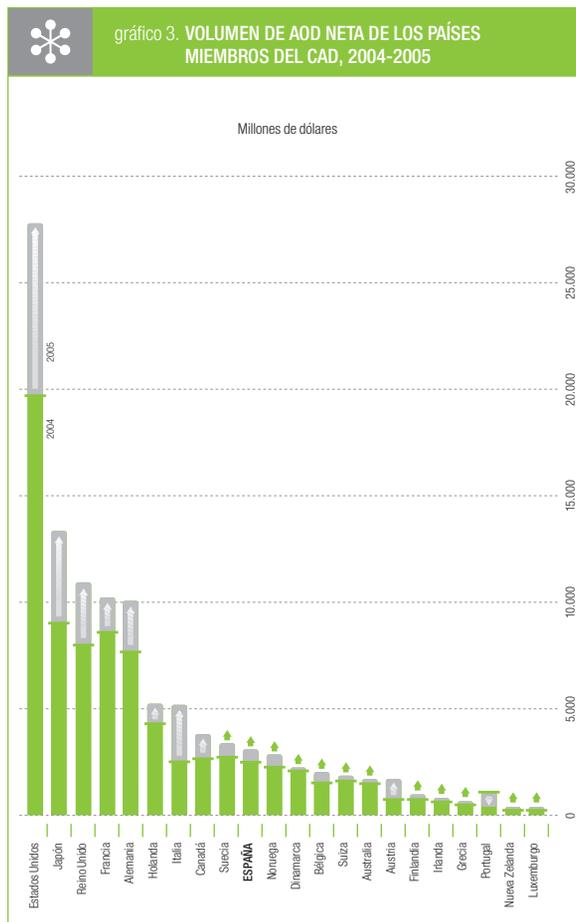
## 2. Evolución general y comparativa de la cooperación española

El crecimiento de la ayuda planificado por el Gobierno para 2005, 2006 y 2007 (con niveles previstos del 0,31%, 0,35% y 0,42% sobre el PNB respectivamente), ratifican la **voluntad gubernamental de cumplir con los compromisos cuantitativos asumidos nacional e internacionalmente**. Sin embargo, el análisis de la ejecución de la cooperación española en 2005 muestra que todavía queda un largo camino por recorrer para que España ocupe el lugar al que aspira dentro de la comunidad de donantes: por una parte, continuamos situados entre los países europeos que realizan un menor esfuerzo relativo en relación a la ayuda; por otra, el aumento de la AOD sigue peligrosamente anclado al alivio de la deuda; y por último el ritmo de diseño de las reformas no está siendo igual de rápido que el incremento de los recursos imprescindibles para garantizar la calidad de la ayuda.

### España entre los donantes

En el primer año de implementación del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, la ayuda incrementó en **términos absolutos un 22,3%**, pasando de 1.985 millones a 2.428 millones de euros en 2005. Este aumento constituye uno de los mayores incrementos de la historia de la cooperación española y por tanto debe ser abiertamente bienvenido<sup>23</sup>. En términos de esfuerzo relativo, España destinó el 0,27% de su renta nacional a la AOD<sup>24</sup>, tres centésimas más que en 2004.

A pesar del significativo incremento, España sigue ocupando lugares poco destacados cuando se la compara con el conjunto de donantes. Esto se debe fundamentalmente al bajo nivel del que partíamos en el momento de producirse el cambio de rumbo, pero también al hecho de que, como se ha visto en el epígrafe anterior, el resto de donantes ha experimentado igualmente incrementos importantes en su cooperación en el año 2005.



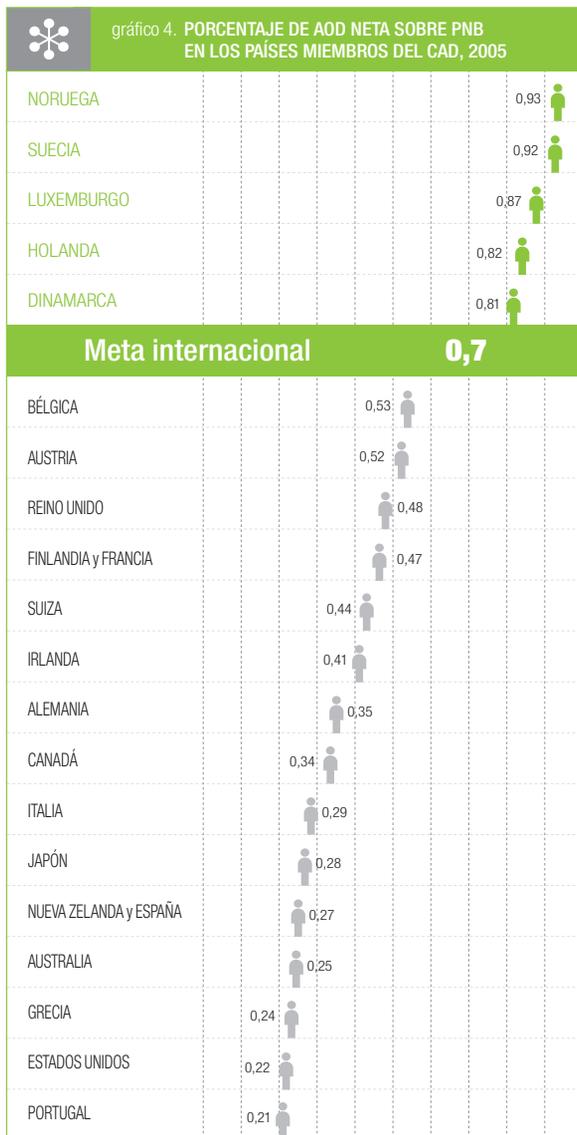
Fuente: OCDE: CAD (2006)

Así, España se mantuvo en ese año en el décimo puesto en la lista de principales donantes en términos absolutos, y continuó situada **en términos relativos entre los donantes menos generosos, principalmente en comparación con los países de la Unión Europea**<sup>25</sup>, entre los que sólo superó a Grecia y Portugal (véase gráfico 4). Si tomamos como referencia la evolución de esta ratio desde 1988-1989 se observa que la española es similar a la del CAD y la UE. No obstante, el porcentaje destinado por España se ha mantenido por debajo de la media del CAD y es significativamente inferior al de la UE (véase gráfico 5).

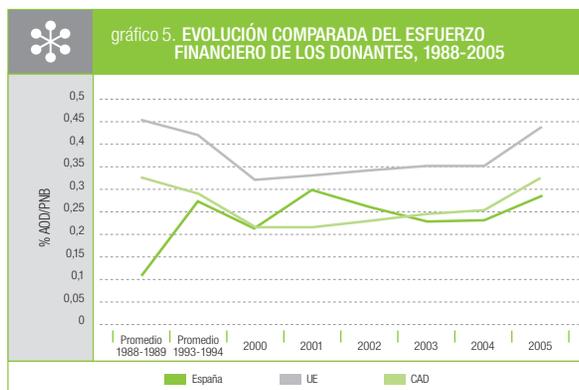
<sup>23</sup> Este incremento es únicamente comparable con el experimentado en el año 2001 y que fue debido a la operación CELGUSA, véase *La Realidad de la Ayuda 2002-2003*.

<sup>24</sup> Los datos preliminares publicados por el CAD en abril de 2006 señalan que España destinó el 0,29% de su PNB a la AOD, lo que la sitúa en decimosexto lugar entre los donantes. Para este informe se toman como referencia, sin embargo, los datos publicados en el PACI Seguimiento 2005, donde se indica que en ese año España destinó el 0,27% de la renta nacional. La diferencia, según el citado documento, se debe a la nueva forma de calcular el PNB que dio inicio en 2005.

<sup>25</sup> A efectos comparativos nos referiremos siempre a la Europa de los 15.



Fuente: OCDE: CAD (2006)  
 Nota: El porcentaje de España ha sido modificado en función de los datos del Seguimiento PACI 2005.



Fuente: OCDE: CAD (2006)

En términos per cápita, la AOD española supuso un desembolso de 68,3 dólares por habitante, 11,89 dólares más que el año anterior. Al igual que en 2004, esta cifra sitúa a España en el cuarto lugar entre los puestos inferiores, sólo por delante de Portugal, Grecia y Nueva Zelanda (véase cuadro 2).

Para concluir el análisis comparativo de España con respecto al conjunto de donantes del CAD, queremos prestar particular atención a dos aspectos relevantes y tradicionalmente críticos de la cooperación española: su componente de concesionalidad y el peso de la ayuda ligada.

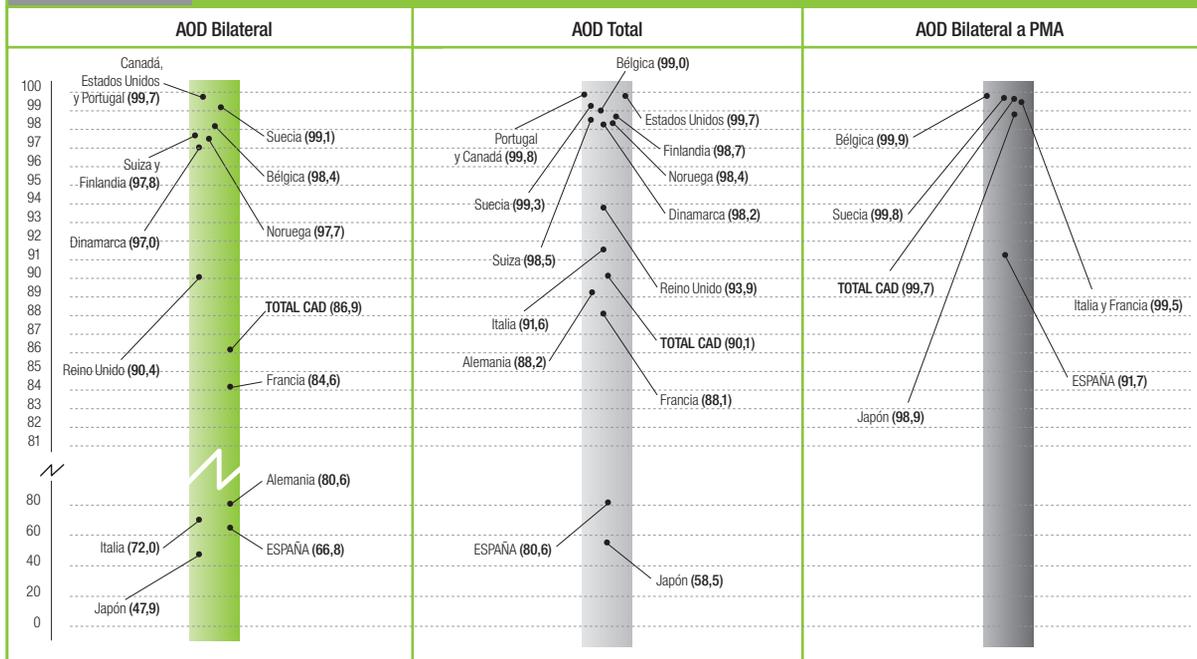
Por lo que respecta al primero, el resultado de la evaluación de las condiciones financieras del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE para el periodo 2003-2004 muestra que España fue el segundo país con menor porcentaje de concesionalidad de la AOD bilateral (66,8%), sólo superado por Japón (véase gráfico 6). Incluyendo la AOD multilateral, el porcentaje se incrementa hasta el 80,6%, pero España permanece en el mismo puesto. Destaca de forma particular las condiciones financieras concedidas a los países menos adelantados (PMA). **Entre los donantes del CAD, España otorga a los PMA las peores condiciones financieras, con un porcentaje de concesionalidad del 91,7% en la AOD bilateral.** Dieciséis del total de 22 donantes del CAD establecen un componente de concesionalidad del 100% a estos países. Sin duda, **estos datos deben llevar al Gobierno a replantear profundamente las condiciones financieras de la AOD española.**

En cuanto al peso de la ayuda ligada en el total de la AOD bilateral, según los últimos datos comparativos –correspondientes a 2004– España sigue ocupando un preocupante cuarto lugar entre los países que más recurren a la ayuda ligada, sólo superada por Grecia, Austria y Canadá. **Mientras que la media de los países del CAD se sitúa en el 8,3% de la AOD bilateral, el porcentaje de ayuda bilateral ligada española asciende hasta el 32,3%**<sup>26</sup>. Cabe destacar, sin embargo, que se aprecia una **importante y positiva evolución a este respecto en 2005**, puesto que según los datos de seguimiento publicados en el PACI 2005 este porcentaje se habría reducido hasta el 14,1%. Esperamos que se trate de una tendencia

<sup>26</sup> Es necesario clarificar que EEUU, Finlandia, Italia y Luxemburgo no informan sobre el carácter ligado o desligado de su ayuda, datos que modificarían la posición ocupada por España. Además es necesario tener en cuenta que no toda la ayuda bilateral se contabiliza en los informes de ayuda ligada del CAD. Se excluye la asistencia técnica y la ayuda alimentaria. En el caso de la asistencia técnica está comprobado el carácter ligado de una buena parte de la misma.



gráfico 6. NIVEL DE CONCESIONALIDAD DE LA AOD DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL CAD media 2003-2004 (%)



Fuente: OCDE: CAD (2006)

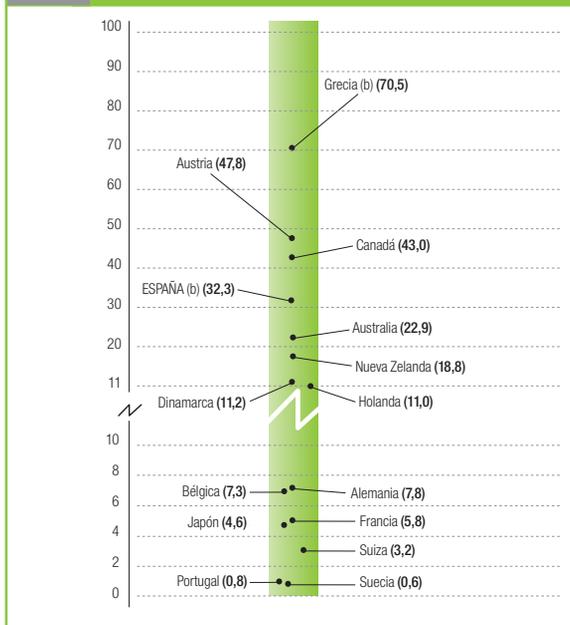
Nota: Los países donantes del CAD no identificados en los gráficos son aquellos cuyo nivel de concesionalidad de la ayuda llega al 100%

irreversible y que España pueda alcanzar cuanto antes los niveles medios de la comunidad de donantes.

Estos datos muestran que tanto el nivel de concesionalidad de la ayuda como el peso de la ayuda ligada son retos que la cooperación española tiene encima de la mesa para cumplir con los compromisos acordados en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y en el "Consenso Europeo de Desarrollo.



gráfico 7. PESO DE LA AYUDA LIGADA EN EL TOTAL DE LA AOD DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL CAD (media 2003-2004) (a) y (c)



Fuente: OCDE: CAD (2006)

(a): Los países donantes que no aparecen en el gráfico son aquellos en los que o bien el CAD no reporta su nivel de ayuda ligada o éste es igual a 0. (b): Desembolsos brutos. (c): No incluye cooperación técnica ni costes administrativos.



## Previsiones, ejecución y nuevos compromisos

Comparando el nivel de ejecución con las magnitudes previstas en el Plan Anual de Cooperación Internacional 2005 (2.600 millones de euros y 0,31% de AOD sobre PNB), se observa un **nivel de ejecución relativamente alto en términos absolutos (93,4%), pero una significativa desviación (de cuatro centésimas) respecto a la ratio AOD/PNB estimado**. Este hecho se explica, por un lado, por el cambio metodológico en la contabilidad de la renta nacional realizado por el Instituto Nacional de Estadística, que incrementó la misma en un 6%. Sin dicho cambio el porcentaje de AOD sobre PNB se habría situado en el 0,29%. Por otro lado, por las **variaciones producidas entre los recursos previstos y desembolsados en los diferentes instrumentos** (172 millones de euros), entre las cuales sería destacable:

- **Ayuda multilateral:** Mientras que los recursos destinados a la Comisión Europea superaron en 18,5 millones lo previsto en el PACI 2005, las contribuciones a organismos internacionales fueron inferiores en 40,3 millones de euros. Según la información de la DGPOLDE (Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo) este significativo descenso se debe al nuevo y acertado criterio del CAD de no computar las contribuciones financieras a operaciones de mantenimiento de la paz como AOD si no están lo suficientemente detalladas como para diferenciar entre los gastos estrictamente militares y aquellos cuyo fin principal es promover el desarrollo. No obstante, conviene llamar la atención sobre la disminución de una partida que durante años se ha caracterizado por el déficit de recursos dirigidos a ella y en la que desde Intermón Oxfam venimos solicitando una evolución acelerada que responda a la apuesta multilateral del Gobierno<sup>27</sup>.

- **Instrumentos reembolsables:** El saldo neto de los créditos FAD fue inferior en 157 millones de euros y el del Fondo de Microcréditos en 38 millones respecto a lo previsto. En este caso la abrupta diferencia tuvo su origen en la falta de una estimación correcta de los reembolsos, que fueron muy

superiores a lo esperado, lo que provocó una marcada disminución de los desembolsos netos. Dado que son éstos los que se computan para el total de la AOD, su descenso explica el menor peso que durante 2005 tuvieron los instrumentos reembolsables (4,1%) frente a los no reembolsables (95,9%) en comparación con los años anteriores.

- **Operaciones de deuda:** Debido a los avances logrados por algunos países en la Iniciativa HIPC, los acuerdos del Club de París y las operaciones de conversión de deuda (véase epígrafe posterior), la AOD proveniente de las operaciones de deuda superó en 138,1 millones de euros las previsiones.

- **Donaciones de la Administración General del Estado:** La diferencia total fue de 100 millones de euros menos de lo previsto. Si tenemos en cuenta el nivel de ejecución por agentes se observan significativas variaciones entre lo planificado y lo ejecutado. Particularmente, llama la atención la sobreejecución del Ministerio de Administraciones Públicas (363,4%) y del Ministerio de Cultura (191,6%), ambos actores secundarios en el conjunto de la cooperación española. Por el contrario, el Ministerio de Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, actores principales de la misma, tuvieron una subejecución del 82,5% y del 34,2% respectivamente. En el caso de este último se explica principalmente por el alto nivel de reembolsos recibidos de los créditos FAD que disminuyen el total de los desembolsos netos.

Finalmente debemos subrayar y valorar positivamente el cambio que se ha producido en el cómputo de la contribución de RTVE a la AOD. La DGPOLDE tomó la decisión de suprimir el cómputo de programas documentales o informativos cuya orientación principal hacia fines de desarrollo pudiera cuestionarse, lo que ha supuesto una reducción de 29 millones de euros respecto a lo previsto.

**El Gobierno español debe vigilar atentamente estos desfases para ser capaz de cumplir en 2006 con el compromiso asumido en el seno de la Unión Europea de destinar a la ayuda al menos el 0,33% del PNB.** Igualmente deberá vigilar la composición de este incremento, para asegurar que el

<sup>27</sup> Véase "Propuestas para el plan director", capítulo 2 de *La realidad de la ayuda 2004-2005*.

mismo se centra en aquellas partidas más orientadas a la erradicación de la pobreza y no en otros instrumentos como el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) o el alivio de la deuda, tal y como se está llevando a cabo en el último periodo.

En efecto, el crecimiento de los recursos de la cooperación española en 2005 obedece en buena medida al aumento experimentado por el alivio de la deuda, que sumó un total de 502 millones de euros a la AOD (un 20,7% del total y un 33,5% de la bilateral). Ello **sitúa a España entre los países en los que el alivio de la deuda tiene un mayor peso en la AOD total** (véase gráfico 2). Si descontamos este rubro, la AOD española tan sólo se incrementó un 5,6% (102,4 millones de euros) respecto al año anterior. Tal y como hemos señalado en anteriores ocasiones, la expansión de la ayuda no debe descansar en el alivio de la deuda. Por un lado, supone

incumplir el compromiso alcanzado en el Consenso de Monterrey para que el alivio de la deuda sea adicional y no reemplace el incremento de nuevos recursos en otras partidas (véase epígrafe anterior). Por otro, no es un crecimiento sostenible y homogéneo en el tiempo dado que depende en gran medida de acuerdos alcanzados a nivel internacional, limitados en el tiempo y con una fuerte volatilidad. Finalmente, distorsiona las prioridades establecidas en el Plan Director. **Debido al alivio de la deuda, ninguno de los tres principales receptores en 2005 (Irak, Madagascar y República Democrática del Congo) son países prioritarios de la cooperación española.**

Por su parte, **el Fondo de Ayuda al Desarrollo ha experimentado sucesivos incrementos de dotaciones desde finales de 2005.** En la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado



cuadro 4. DISTRIBUCIÓN CUANTITATIVA DE LA AOD NETA BILATERAL Y MULTILATERAL POR PARTIDAS, 2004-2006 (euros)

	2004		2005		2006	
	AOD total	%	AOD total	%	AOD total	%
Aportaciones a la Unión Europea	537.496.936	27,08%	630.630.000	25,97%	647.840.000	20,03%
Contribuciones a organismos internacionales financieros	280.490.880	14,13%	246.070.567	10,13%	267.280.842	8,26%
Contribuciones a organismos internacionales no financieros	48.840.909	2,46%	52.938.562	2,18%	58.572.147	1,81%
Otras aportaciones para cooperación al desarrollo (b)					273.650.000	8,46%
<b>Total AOD multilateral</b>	<b>866.828.725</b>	<b>43,67%</b>	<b>929.639.129</b>	<b>38,28%</b>	<b>1.247.342.989</b>	<b>38,56%</b>
Créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo	154.129.294	7,76%	46.733.508	1,92%	180.000.000	5,56%
Fondo de Ayuda al Desarrollo Multilateral (b)				0,00%	56.350.000	1,74%
Microcréditos	38.046.011	1,92%	52.503.450	2,16%	76.763.318	2,37%
<b>Total cooperación bilateral reembolsable neta</b>	<b>192.175.305</b>	<b>9,68%</b>	<b>99.236.958</b>	<b>4,09%</b>	<b>313.113.318</b>	<b>9,68%</b>
Operaciones de deuda	161.164.144	8,12%	502.073.353	20,68%	456.000.000	14,10%
Fondo de Ayuda al Desarrollo (no reembolsable)	25.660.839	1,29%	4.555.292	0,19%		
Programas / proyectos	320.184.416	16,13%	454.195.147	18,70%	497.598.655	15,38%
Ayudas / subvenciones a ONGD	346.860.276	17,47%	301.017.075	12,40%	552.124.988	17,07%
<b>Total cooperación bilateral no reembolsable</b>	<b>853.869.675</b>	<b>43,02%</b>	<b>1.261.840.867</b>	<b>51,96%</b>	<b>1.505.723.643</b>	<b>46,54%</b>
<b>Total cooperación bilateral para el desarrollo</b>	<b>1.046.044.980</b>	<b>52,70%</b>	<b>1.361.077.825</b>	<b>56,05%</b>	<b>1.818.836.962</b>	<b>56,22%</b>
<b>Acción humanitaria (c)</b>	<b>54.226.338</b>	<b>2,73%</b>	<b>108.076.351</b>	<b>4,45%</b>	<b>140.798.216</b>	<b>4,35%</b>
<b>Sensibilización y educación para el desarrollo</b>	<b>17.909.352</b>	<b>0,90%</b>	<b>29.571.264</b>	<b>1,22%</b>	<b>27.985.457</b>	<b>0,87%</b>
<b>Total AOD bilateral neta</b>	<b>1.118.180.670</b>	<b>56,33%</b>	<b>1.498.725.440</b>	<b>61,72%</b>	<b>1.987.620.635</b>	<b>61,44%</b>
<b>Total AOD neta (euros)</b>	<b>1.985.009.395</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.428.364.568</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.234.963.624</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Seguimiento PACI-2004, Seguimiento PACI 2005 y PACI 2006

(a) Previsiones según PACI 2006.

(b) Esta partida proviene de la enmienda de adición al art. 55 de la Ley de PGE 2005.

(c) En el año 2006 se incluyen 15 millones de AOD reembolsable.

DESCONTANDO EL ALIVIO  
DE LA DEUDA, LA AOD ESPAÑOLA  
EN 2005 TAN SÓLO CRECIÓ UN 5,6%  
(102,4 MILLONES DE EUROS)  
RESPECTO AL AÑO ANTERIOR

para 2006 se incluyó un incremento de 330 millones respecto al año anterior, alcanzando los 850 millones de euros. Casi un año después, en el paso por el Senado de la Ley Reguladora del Tratamiento de la Deuda Externa, se aprobó una enmienda presentada por el grupo socialista para incrementar de nuevo la dotación al FAD para ese mismo año en 528 millones de euros<sup>28</sup>. Finalmente, el proyecto de Presupuestos para 2007 asigna al Fondo de Ayuda al Desarrollo un total de 1.204 millones de euros<sup>29</sup>, cifra que supone 226,7 millones de euros o un 23% más que el año pasado (978,2 millones de euros).

A pesar de que en principio no se prevé que los recursos adicionales se destinen a otorgar créditos a los países en desarrollo, sino a realizar contribuciones a organismos y fondos internacionales estas nuevas dotaciones suscitan múltiples dudas. En primer lugar, la anteriormente mencionada ley de deuda obliga al Gobierno a presentar un proyecto de reforma del FAD en un año a partir de su publicación. Por lo tanto, **no parece coherente que se incremente de manera notable la dotación de un instrumento cuya reforma está legalmente comprometida de manera inmediata.**

En segundo lugar, en el caso de las dotaciones adicionales en 2006, los fondos recaen en el presupuesto del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio<sup>30</sup>. A pesar de que ambos textos señalan la coordinación con el Ministerio de Exteriores y Cooperación, dado el mandato de este ministerio, **existe el riesgo de que finalmente se dé prioridad en la distribución de estos recursos a las aportaciones a instituciones internacionales que estén más orientadas a mejorar la posición de las empresas en el exterior** que a aquellas más dirigidas a contribuir al desarrollo de los países pobres. En relación a este aspecto, el proyecto de Presupuestos 2007 introduce un cambio significativo. Por primera vez, parte de los recursos del FAD (694 millones de euros, 52% del total) se ubican en el presupuesto del Ministerio de Exteriores y Cooperación bajo el denominado Fondo de Ayuda al Desarrollo en materia

de cooperación. Es de esperar que este hecho favorezca una asignación más coherente con las prioridades de la cooperación española y esperamos que se trate de un signo esperanzador con vistas a la mencionada reforma del instrumento.

Según la información facilitada por el Ministerio de Exteriores y Cooperación, gran parte del incremento del FAD se debe al crecimiento de las devoluciones de créditos recibidas y previstas para los próximos años. Estos pagos, en lugar de devolverse a las arcas del Estado, se convertirían en contribuciones a organismos internacionales a través de asignaciones al capítulo VIII de activos financieros. **Si bien este mecanismo puede parecer en un inicio una idea alternativa y sugerente para alcanzar los compromisos acordados acarrea una importante debilidad: no es sostenible.**

La meta no es alcanzar el 0,5% de la AOD sobre el PNB a cualquier precio, sino hacerlo de una forma que permita garantizar la sostenibilidad y calidad del compromiso solidario de España. **Para ello, el incremento debe lograrse a través del crecimiento de partidas de cooperación bilateral no reembolsable** (fundamentalmente proyectos y programas de la Agencia Española de Cooperación Internacional, cofinan-

LA META NO ES ALCANZAR EL 0,5%  
A CUALQUIER PRECIO, SINO HACERLO DE  
UNA FORMA QUE PERMITA GARANTIZAR LA  
SOSTENIBILIDAD Y CALIDAD DEL  
COMPROMISO SOLIDARIO DE ESPAÑA

<sup>28</sup> "La dotación del Estado al Fondo de Ayuda al Desarrollo se incrementará en el año 2006 en 528 millones de euros, adicionales a los establecidos en el artículo 55 de la Ley 30/2005 [...]. Inicialmente esta cantidad se destinará a la constitución de un fondo fiduciario desde el que a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y a propuesta de la Comisión Interministerial del FAD, se financiarán aportaciones futuras a Fondos y Programas pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas o cualquier otro organismo de carácter público y multilateral con los que España suscriba el oportuno convenio o acuerdo de financiación". En el momento de elaboración de este informe la ley todavía está pendiente de su ratificación en el Congreso.

<sup>29</sup> El FAD se divide en tres instrumentos diferentes: FAD en materia de cooperación (624,9 millones de euros, 52% del total); FAD para instituciones financieras internacionales y para la gestión de la deuda externa – FIDE (230 millones de euros, 19% del total) y FAD para la internacionalización (350 millones de euros, 29% del total).

<sup>30</sup> La enmienda de adición al artículo 55 de la Ley de PGE establece que un "máximo de 330 millones de euros estará destinado a financiar aportaciones de capital y contribuciones financieras a programas de desarrollo y organismos y fondos fiduciarios internacionales, en el marco de la competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación con los que tenga que suscribir el oportuno convenio o acuerdo financiero".

ciación de ONGD y acción humanitaria), **así como de las aportaciones a Naciones Unidas y fondos globales sin la intromisión del FAD.** Para implementar con éxito ambas opciones éstas deben ir de la mano de una mayor capacidad de gestión y visión estratégica. Para ello es necesario que se lleve a cabo la esperada reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional, así como la definición de la estrategia multilateral en la que se indiquen aquellas iniciativas y agencias seleccionadas por la cooperación española debido a su eficiencia y coherencia con sus prioridades.

La necesidad de contar con una estrategia multilateral se hace aún más urgente en el contexto de los nuevos compromisos adquiridos por el Gobierno español en relación a los **fondos e iniciativas globales.** En el mes de julio de 2006 el Consejo de Ministros hizo efectivo el anuncio del presidente del Gobierno en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2005, con la aprobación de la contribución de España de 240 millones de dólares (189,5 millones de euros) a veinte años a la **Alianza Global para las Vacunas e Inmunización** (Alianza GAVI) a través de la Facilidad Financiera Internacional para Inmunización (IFFIm). Este compromiso cuantitativo fue valorado positivamente por la sociedad civil como un ejemplo de la posición del gobierno a favor de nuevas formas de canalización de los recursos que respondan a los retos globales.

Por otro lado, en la lucha internacional contra el sida, España ha comprometido una participación de 200 millones de dólares para el periodo 2003-2009 al **Fondo Mundial de lucha contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis**, organismo de la ONU encargado de financiar los proyectos de tratamiento contra estas enfermedades. A pesar del esfuerzo realizado por el Gobierno español para incrementar las aportaciones a este tipo de iniciativas, el propio Fondo señaló el desequilibrio entre la aportación comprometida por España y el nivel de renta del país para 2007: *El resultado para España no es muy alentador. Si bien en 2006 aportará entre el 81% y el 99% de lo que le correspondería en función de su peso en la economía mundial; según la previsión del Gobierno para 2007, su contribución está por debajo de un 50% de lo que sería justo según este criterio*<sup>31</sup>.

Cabe destacar que, en el mismo periodo, España adoptó una postura activa en contra de la tasa aérea, propuesta presentada por Francia y apoyada por la Unión Europea. Debido a la fuerte oposición del sector turístico, el Gobierno español se mostró en contra tanto de su implementación nacional como de que fuera adoptada como una medida comunitaria, por lo que trató de bloquearla en la reunión del Ecofin celebrada en Manchester en junio de 2006. Antes de rechazar este tipo de propuestas, el Gobierno español deber valorarlas detenidamente en función de su relevancia y contribución a nivel nacional y global a lograr los objetivos de lucha contra la pobreza acordados internacionalmente. Asimismo debe basarse en datos objetivos y sólidos que muestren el impacto real así como las opciones para contrarrestar el posible impacto negativo y eludir tomar como referencia argumentos sin una justificación probada por parte de colectivos que defienden intereses particulares.



<sup>31</sup> "La ONU suspende a España en su ayuda al fondo contra el sida", *El País*, 15 de agosto de 2006.

### 3. Instrumentos de la Cooperación Española

En este tercer epígrafe incluimos un análisis cuantitativo y cualitativo de los instrumentos de la cooperación española en 2005. Al igual que en los próximos apartados, el marco de referencia para el análisis son los compromisos y retos establecidos en el Plan Director 2005-2008: **cantidad, calidad, eficacia y coherencia.**



#### Programas, proyectos y apoyo presupuestario

La cooperación española en 2005 destinó 454,2 millones de euros a la financiación de programas y proyectos, una cifra que supera en 134 millones de euros la cantidad destinada en el año anterior. A pesar del incremento, **el peso relativo en el total de AOD (18,7%) continuó siendo bajo, especialmente si comparamos con el resto de donantes, para los cuales esta partida constituye el eje central de su cooperación.** Además resulta llamativo y preocupante el retroceso que se prevé en el PACI 2006, en el que se estima destinar el 15,9% de la AOD total, un porcentaje incluso menor al alcanzado en 2004.

La ayuda destinada a programas incluye en el conjunto de recursos (68 millones de euros) que fueron canalizados a través de programas específicos ejecutados por organismos multilaterales y que se contabilizan como AOD multilateral. Las principales aportaciones fueron dirigidas al apoyo al fondo temático fiduciario del FNUAP relativo a instrumentos de protección de salud reproductiva (2 millones de euros), al Programa especial de seguridad alimentaria (PESA) en Centroamérica (1,9 millones de euros) y al Programa de erradicación del trabajo infantil en Iberoamérica (1,6 millones de euros).

**En particular, la cooperación española durante 2005 avanzó en la utilización de nuevos instrumentos de cooperación como los enfoques sectoriales amplios o el apoyo presupuestario, a los que destinó un total de 22 millones de euros.** Cuatro países recibieron apoyo presupuestario directo por un total de 9 millones de euros (3 millones para Mozambique y 2 millones para Vietnam, para los territorios palestinos y para Haití). Asimismo, apostó por el enfoque sectorial en Mozambique en el ámbito sanitario (con un presupuesto total de un millón de euros) y en Honduras a través de la Iniciativa Rápida para la Educación (conocida por sus siglas en inglés, FTI) con un apoyo de 5 millones<sup>32</sup>. Finalmente, contribuyó con 5 millones al fondo catalizador de la FTI<sup>33</sup> y con 2 millones al fondo para la reconstrucción de Irak.

Especialmente destacable es el **compromiso estable de España con la Iniciativa Rápida para la Educación.** Junto a los recursos desembolsados en 2005, el acuerdo incluye 5 millones de euros anuales para el fondo catalítico en el periodo 2005-2008, cifra que se amplió finalmente a 7 millones para 2006. Además el Gobierno español ha anunciado una contribución de 10 millones a Honduras, en 2005 y 2006, y 2 millones a Vietnam, en 2006. Por tanto, los recursos comprometidos hasta la fecha suponen un total de 34 millones de euros. Este volumen de recursos va en camino de cumplir con las demandas de la sociedad civil. Es de esperar que en los próximos años España complemente su contribución hasta alcanzar al menos los 50 millones de euros, estimación de la Campaña Mundial de Educación teniendo en cuenta su capacidad financiera y las necesidades de financiación de la iniciativa. Además debería mejorar la previsibilidad de los fondos, lo que supondría establecer compromisos a más largo plazo.

Para hacerse cargo de estos nuevos instrumentos, en 2005 se creó una nueva unidad en el Gabinete Técnico de la AECL

<sup>32</sup> La Iniciativa por Vía Rápida es una asociación mundial entre países donantes y países en desarrollo cuyo objetivo es acelerar la consecución del objetivo de desarrollo del milenio de lograr la educación primaria universal en 2015. En 2006 la Iniciativa está formada por treinta donantes entre agencias bilaterales y multilaterales y da apoyo a 20 países, cuatro prioritarios de la cooperación española (Honduras, Nicaragua, Mozambique y Vietnam) y dos de atención especial (Mauritania y Timor Oriental).

<sup>33</sup> El fondo catalizador fue creado en noviembre de 2003 por los gobiernos donantes de la FTI con el objetivo de ofrecer financiamiento de corto plazo para ayudar a eliminar el déficit de financiamiento de los países que tienen un número mínimo de donantes, mientras trata de obtener un apoyo más sostenible a través de los cauces bilaterales y multilaterales pertinentes.

que ha contribuido a hacer efectivo el compromiso del Gobierno español con estos mecanismos<sup>34</sup>. Asimismo, en coherencia con lo dictaminado en la Declaración de París y el Consenso de Desarrollo Europeo<sup>35</sup>, el Gobierno español prevé mantener su apuesta por los nuevos instrumentos y duplicar en 2006 los recursos destinados en 2005. **Dado el histórico predominio de los proyectos de desarrollo como modalidad básica de ayuda, estos cambios aunque aún pequeños, son un primer paso para implementar una política de cooperación que incluya un marco más comprometido y ambicioso para el desarrollo de las intervenciones, que facilite la apropiación y generación de capacidades por parte del receptor y la coordinación entre los diferentes donantes.**

Somos conscientes en cualquier caso de que estos nuevos instrumentos no son la panacea a todas las debilidades de la ayuda, pues presentan igualmente una serie de limitaciones a las que es preciso estar muy atentos. La cooperación española debe estar preparada para advertir y minimizar estas dificultades, y para ello es esencial que se dote de los recursos técnicos y humanos necesarios. Todo ello deberá tenerse en cuenta en la reforma de la AECI, institución que gestiona estas contribuciones.

## FAD

La Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales, estableció un límite de asignación presupuestaria de créditos al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) para 2005 de 672 millones de euros, una cifra equivalente a la del año anterior. Durante el año, el Consejo de Ministros aprobó 32 operaciones por un total de 641,11 millones de euros, lo que supuso un nivel de ejecución del 95%.

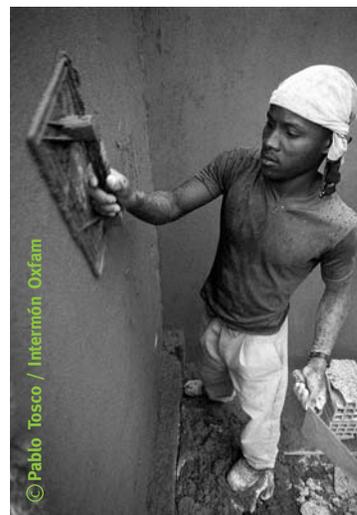
A nivel contable, los desembolsos netos (diferencia entre las disposiciones netas y los reembolsos) del instrumento en su conjunto (incluidas las contribuciones a organismos financieros internacionales) sumaron un total de 207,7 millones de euros, una cantidad inferior a la de los últimos cinco años. Este descenso se explica fundamentalmente por la disminución de los pagos en 125 millones de euros junto con un incremento de las devoluciones de 30 millones (véase cuadro 5). En el análisis de las condiciones financieras de los créditos concedidos, se observa la significativa disminución del tipo de interés en más del 50%. A pesar de este esfuerzo, el elemento de concesionalidad, donación implícita de la financiación con cargo al FAD en relación a las condiciones de mercado fue del 37,57%, tan sólo

cuadro 5. MAGNITUDES MÁS SIGNIFICATIVAS DEL FAD, 2000-2005					
Magnitudes (a)	2001	2002	2003	2004	2005
Aprobaciones del Consejo de Ministros	576,61	612,36	615,65	603,89	641,11
Formalizaciones	629,35	549,01	561,48	416,90	465,02
(1) Disposiciones (pagos por FAD)	453,78	578,56	527,01	564,52	439,27
(2) Ingresos por créditos	231,01	248,78	250,27	200,85	231,46
(1)-(2) Desembolsos netos	222,76	329,78	276,74	363,67	207,67

Fuente: "La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2005". Ministerio de Industria, Comercio y Turismo  
(a) En las magnitudes del FAD se incluye la ayuda dirigida a Organismos Internacionales Financieros.

cuadro 6. CONDICIONES FINANCIERAS MEDIAS DEL FAD, 2002-2005				
	2002	2003	2004	2005
Tipo de interés (%)	1,61	0,83	0,61	0,29
Plazo de amortización (años)	24,06	29,73	23,44	22,95
Periodo de carencia (años)	8,41	10,96	8,46	7,69
Tasa de mezcla [...] (%)	77,39	62,55	82,62	87,72
Importe medio (millones de euros)	10,60	8,70	5,21	20,49

Fuente: "La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2005"; "La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2004", Ministerio de Industria, Comercio y Turismo  
Nota: Tasa de mezcla: porcentaje de crédito FAD con respecto al total de la financiación que cuenta con apoyo oficial.



© Pablo Tóscos / Intermón Oxfam

<sup>34</sup> "Para poder [...] y lograr una mejora de la calidad, desde la Secretaría de Estado de Cooperación tenemos previstas las siguientes medidas e iniciativas: [...], la complementariedad en la utilización de instrumentos de cooperación y la incorporación prudente de nuevos instrumentos relacionados con los enfoques sectoriales. ¿Por qué? Porque creemos que son oportunos y que pueden tener un impacto enorme en el desarrollo de cada país y en función de las características concretas de cada país, evidentemente, a través de una serie de mecanismos de control, de indicadores de transparencia que hay que poner encima de la mesa, por supuesto, para tener la mayor garantía". Comparecencia de la secretaria de Estado de Cooperación Internacional (Pajín Iraola) en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Congreso de los Diputados, 8 de febrero de 2005.

<sup>35</sup> "Allí donde las circunstancias lo permitan, debería incrementarse el recurso al apoyo presupuestario general o sectorial, como medio para fortalecer la implicación del país beneficiario, respaldar la rendición de cuentas y los procedimientos del país socio en el plano nacional, financiar las estrategias de reducción de pobreza [...] y fomentar una gestión saneada y transparente de las finanzas públicas". Consenso Europeo sobre el Desarrollo.

dos puntos por encima del nivel mínimo establecido por el consenso de la OCDE (véase cuadro 6).

**El 21,8% del total del FAD aprobado estuvo dirigido a aportaciones a instituciones financieras internacionales y otros organismos internacionales**, un porcentaje que reduce a la mitad el del año 2004 (43,5%) e incluso inferior al de 2003 (31,26%), debido principalmente al calendario acordado con las instituciones para realizar las contribuciones. Los 139,8 millones de euros desembolsados en 2005 se distribuyeron en 8 contribuciones, entre las cuales destaca el tercer pago a la XIII reposición de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) por un total de 86,3 millones. El resto se destinó mayoritariamente al Fondo Multilateral creado para la reconstrucción de Irak (20 millones), al Fondo de Lucha contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis (15 millones) y a reposiciones del Fondo Africano de Desarrollo (15 millones), el Fondo Asiático de Desarrollo (1,6 millones) y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (9 millones). Finalmente también incluye una aportación al Fondo Fiduciario para asistencia técnica en materia de comercio e inversiones de la UNCTAD de 300.000 euros.

Resulta significativo que en el informe anual del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio **no haya ninguna mención a la contribución de estas aportaciones a los objetivos de lucha contra la pobreza y los objetivos del milenio**, como sería de esperar al tratarse de un instrumento de la cooperación española, y únicamente se destaquen su contribución a mejorar la presencia de España internacionalmente y su participación en los proyectos de los organismos internacionales<sup>36</sup>.

**Entre los proyectos aprobados** destacan por su volumen el diseño, fabricación y suministro de 10 trenes eléctricos de alta velocidad en Turquía (173 millones euros) y 17 trenes diesel en Argelia (102 millones de euros). Los dos proyectos fueron otorgados a la misma entidad, lo que llevó a que **una sola empresa concentrara el 69,5% de los recursos asignados al sector privado**. Con estos proyectos, Turquía y Argelia se sitúan en primer y segundo lugar en la lista de principales receptores de las operaciones aprobadas en 2005, seguidos de China (99,7 millones), Kenia (14 millones) y Camerún y

Filipinas, con más de 11 millones de euros cada uno. El elevado monto asignado a estos países explica la distribución geográfica: un 38,8% de los FAD asignados por países se dirige a Europa, un 26,7% a Asia y un 24,9% al norte de África.

Además de la asignación de créditos, el FAD financió 304.514 euros en la línea para identificación, seguimiento y evaluación de proyectos y 37 operaciones por un total de 24,3 millones de euros a través de los Fondos de Estudios de Viabilidad (FEV). Esta línea incluye tanto estudios y trabajos de consultoría llevados a cabo por empresas españolas como reposiciones a fondos de consultoría españoles en instituciones internacionales como la Corporación Andina de Fomento o el Banco Mundial.

En cuanto a las **operaciones de crédito bilateral realizadas en 2005** (véase cuadro 7) llama la atención el bajo monto que suponen los desembolsos netos en este año, por debajo de los 47 millones de euros, debido a la reducción en los desembolsos respecto a años anteriores (293 y 395 millones en 2004 y 2003 respectivamente) y al mantenimiento de un alto volumen de reembolsos, que tal como indicamos en el epígrafe anterior superó las previsiones del Gobierno español. Al monto total de desembolsos en créditos se debe añadir el FAD entregado en forma de donaciones bilaterales. La cantidad de 4,8 millones de euros se destinó a financiar una línea de ayuda no reembolsable destinada a la reconstrucción de Guatemala, por 376.236 euros, y el resto a estudios de viabilidad de la línea de consultoría.

**Es destacable el hecho de que, a través del FAD, España recibió un total de 163 millones de euros de 33 países en vías de desarrollo**. Si además prestamos atención a los montos que el Gobierno español desembolsó en ese mismo año, observamos que 23 de estos países mantuvieron flujos negativos, es decir pagaron a España más recursos de los que recibieron a través del FAD. Entre estos se encuentran algunos países considerados los más pobres del planeta (Burkina Faso, Chad, Etiopía o Cabo Verde). Si además tenemos en cuenta el total de los recursos, **cinco países en desarrollo (México, Venezuela, Argelia, Camerún y Uganda) se convirtieron en**

<sup>36</sup> "El FAD continúa siendo un instrumento fundamental para contribuir a la presencia española en instituciones financieras internacionales. Estas contribuciones financieras permiten incrementar la presencia de España a nivel internacional a la vez que se facilita la participación de empresas españolas en proyectos que llevan a cabo estas instituciones", "La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2005", Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

ESPAÑA, A TRAVÉS DEL FAD,  
RECIBE PAGOS DE 33 PAÍSES EN VÍAS  
DE DESARROLLO, ENTRE LOS CUALES  
SE ENCUENTRAN PAÍSES CONSIDERADOS  
LOS MÁS POBRES DEL PLANETA (BURKINA  
FASO, CHAD, ETIOPÍA O CABO VERDE)

donantes de España en 2005 por un monto total de 32,5 millones de euros<sup>37</sup>.

En relación a la distribución geográfica el propio Seguimiento PACI 2005 señala que “las orientaciones geográficas priorizadas por este instrumento no coinciden exactamente con las del conjunto de la cooperación española”. **La mitad de los países beneficiarios de las operaciones autorizadas por el Consejo de Ministros en 2005 no son países prioritarios de la cooperación española según el Plan Director<sup>38</sup> y de los cinco principales receptores (China, Nicaragua, Egipto, Ghana e Indonesia) tan sólo Nicaragua es país prioritario.**

Si bien se puede afirmar que el resto son en la mayoría de los casos, que no en todos, países preferentes, los proyectos financiados en los mismos no se adecuan a las prioridades establecidas para estos países por la cooperación española. Según el Plan Director 2005-2008 en los países preferentes: “...se dará atención focalizada y puntual a las zonas geográficas y sectores sociales con menor desarrollo. Se utilizarán los instrumentos más adecuados para hacer frente a la situación de vulnerabilidad de estos territorios”. Algunos proyectos aprobados en estos países, como el de “Sistemas de gestión de tres autopistas en Shanki” (China) o el de Equipamiento digital para programación y difusión de programas de televisión (China) ponen en duda que se estén aplicando estos criterios.

LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS  
CRÉDITOS FAD MUESTRA LA CONCENTRACIÓN  
DE LOS CRÉDITOS EN LOS PAÍSES  
Y PROYECTOS DE INTERÉS COMERCIAL  
Y EXTERIOR DE ESPAÑA Y NO EN  
AQUELLOS SELECCIONADOS  
POR CRITERIOS DE DESARROLLO

cuadro 7. PRINCIPALES OPERACIONES DEL FONDO DE AYUDA AL DESARROLLO, 2005 (euros)			
País	Desembolsos	Reembolsos	Desembolso neto
Nicaragua (1)	21.900.739	-250.108	21.650.630
Egipto (3)	19.931.250		19.931.250
Ghana	16.437.195		16.437.195
Indonesia	14.333.325		14.333.325
Territorios palestinos (1)	11.707.438		11.707.438
Honduras (1)	10.371.764		10.371.764
Turquía (3)	9.406.628	-413.517	8.993.111
Senegal (1)	7.094.997	-1.027.823	6.067.174
Bolivia (1)	5.851.325		5.851.325
Mauritania (1)	5.200.129	-379.251	4.820.878
Afganistán (2)	4.266.339		4.266.339
China (3)	39.981.611	-36.410.274	3.571.337
Namibia (1)	3.351.370		3.351.370
Vietnam (1)	2.272.655	-573.814	1.698.842
Irak (2)	1.618.483		1.618.483
Bosnia-Herzegovina (2)	1.385.812		1.385.812
Kazajistán	784.400		784.400
El Salvador (1)	698.663		698.663
Macedonia, antigua Rep. Yug.	638.395		638.395
Túnez (1)	3.841.993	-3.380.385	461.608
Panamá (3)	514.226	-53.031	461.195
Malasia	301.850		301.850
Argentina (3)	1.856.088	-1.564.872	291.216
Guatemala (1)	240.982		240.982
Tanzania	1.283.180	-1.144.411	138.769
Yemen	94.398		94.398
Jordania (3)	43.589	-45.093	-1.504
Chile (3)		-3.163	-3.163
Gabón		-71.386	-71.386
India		-152.729	-152.729
República Dominicana (1)		-216.176	-216.176
Burkina Faso		-344.667	-344.667
Pakistán		-371.255	-371.255
Costa Rica (3)	111.787	-694.503	-582.716
Chad		-1.071.000	-1.071.000
Etiopía (2)		-1.264.432	-1.264.432
Cabo Verde (1)		-1.441.568	-1.441.568
Uganda	1.137.763	-2.708.662	-1.570.899
Uruguay (3)		-1.743.823	-1.743.823
Filipinas (1)	2.602.835	-4.448.715	-1.845.880
Perú (1)		-1.852.807	-1.852.807
Ecuador (1)	510.115	-3.426.072	-2.915.957
Rep. Dem. Congo (2)		-3.102.913	-3.102.913
Rep. Dem. Congo		-770.782	-770.782
Camerún		-5.790.116	-5.790.116
Colombia (2)	6.662.748	-12.612.527	-5.949.779
Argelia (1)	10.443.845	-17.064.362	-6.620.516
Venezuela (3)	1.570.899	-9.618.263	-8.047.364
Marruecos (1)		-19.886.147	-19.886.147
México (3)		-29.654.672	-29.654.672
TOTAL (a)	208.448.816	-163.553.320	44.895.496

PAÍS HIPC (7)
  PMA (2)
  PAÍS HIPC + PMA (7)

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo  
(1) País prioritario; (2) País con atención especial; (3) País preferente  
Nota: (a) La diferencia entre los desembolsos netos que aparecen en este cuadro y el monto total computado como AOD (véase cuadro 4) son los costos administrativos (1.838.012 euros).

<sup>37</sup> La AOD bilateral neta por país expresada en millones de euros sería la siguiente: México (-19,7), Venezuela (-4,4), Argelia (-3,2), Camerún (-4,5) y Uganda (-0,44)

<sup>38</sup> Los países receptores fueron, ordenados de mayor a menor volumen de financiamiento recibido, Turquía, Argelia, China, Kenia, Camerún, Filipinas, Nicaragua, Mauritania, Bangladesh y Cabo Verde.



**Particularmente preocupante es el mantenimiento de créditos ligados a países HIPC y PMA y la concesión de créditos en países afectados por desastres naturales.** Tal y como se muestra en el cuadro 7, **del total de los 49 países que en 2005 tuvieron vinculación financiera con España a través del FAD, 16 están entre los países más pobres y/o endeudados:** 7 países son a la vez HIPC y PMA, otros 7 son HIPC y 2 más son PMA. El listado de aprobaciones de FAD para 2005 muestra que esta situación se repite a lo largo de los años. En ese año se aprobaron más de 44 millones de euros a países HIPC y más de 24 millones de euros a PMA, con lo que se incrementa la carga financiera a países con un nivel de endeudamiento previamente elevado y con escasez de recursos para la lucha contra la pobreza. Además en algunos casos (como la modernización del Consejo Supremo Electoral en Nicaragua por un total aproximado de 6 millones de euros) se hace caso omiso a la Declaración de Principios de la OCDE, en la que se recomienda a los países donantes no utilizar los créditos para sectores no productivos en países HIPC.

La anunciada y aún no realizada reforma de este instrumento (véase recuadro 2) debería, entre otros, promover criterios claros en el uso de préstamos frente a donaciones, considerando el nivel de endeudamiento y de desarrollo de los países, tal y como recomendó el CAD en su evaluación de 2002 y como recomienda el Consejo de Cooperación en el informe sobre el cumplimiento del principio de coherencia de políticas: “Sería conveniente establecer una política de referencia clara en el uso de préstamos frente a donaciones, considerando la sostenibilidad de la deuda en los países receptores, así como el tipo de proyectos a financiar. En particular, debería resultar desaconsejable financiar en forma de créditos a países que tienen elevados niveles de sobreendeudamiento”.

Por otro lado, no podemos olvidar que la oferta de FAD fue el **principal componente de la ayuda destinada por España tras el tsunami**<sup>39</sup>. Desde la aprobación de la línea de crédito por el Consejo de Ministros el día 30 de diciembre de 2004 hasta mediados de septiembre de 2006 se habían definido y acordado con el Gobierno de Sri Lanka dos proyectos por un monto total de 34,6 millones de euros. El primero va dirigido al sumi-

nistro y construcción de cuatro puentes metálicos prefabricados. Para este proyecto se suscribirán acuerdos con dos empresas diferentes, una de las cuales se encargará del suministro de las estructuras y otra del diseño y construcción de las infraestructuras. En el primer caso se trata de una empresa española, por lo que se hará con cargo al tramo ligado. El segundo se hará a través de la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, la cual contratará para su ejecución a agentes locales, por lo que irá con cargo al tramo desligado. El segundo proyecto en Sri Lanka de Suministro e instalación llave en mano de dos sistemas de tratamiento de agua se realizará también a través de una empresa española. Los 50 millones de euros estaban distribuidos en dos partidas, una primera de 2 millones de euros en forma de ayuda financiera no reembolsable con carácter ligado para financiar estudios de viabilidad. Y la segunda, de 48 millones de euros en forma de créditos de carácter ligado o desligado a decidir entre los países afectados y España. Los créditos desligados tienen una concesionalidad del 50%, que asciende hasta el 80% para los ligados.

Según la información facilitada por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio<sup>40</sup>, existe un tercer proyecto en este país, Rehabilitación del hospital de Karapitiya e instituciones de salud relacionadas junto con hospitales rurales, que estaría en cartera. Además, las autoridades de Indonesia han mostrado su interés por la financiación a través de este instrumento de dos proyectos: Reconstrucción y reequipamiento de la red de hospitales y clínicas de la Policía dañadas por el terremoto y Adquisición de un hospital modular de campaña de 50 camas para las Fuerzas Armadas.

Afortunadamente, **tras la criticada e ineficaz asignación de 50 millones de euros de fondos reembolsables FAD para la crisis del tsunami**<sup>41</sup>, **el Gobierno español parece haber prescindido del recurso al FAD en la respuesta a posteriores crisis humanitarias**, como las de la tormenta tropical Stan o el terremoto de Pakistán en octubre de 2005. Este “no recurso al FAD” representa un paso adelante en la mejora de la calidad de la ayuda humanitaria española que esperamos se consolide. Sin embargo, en 2005 sí se realizaron desembolsos de crédi-

<sup>39</sup> El 70% del total de ayuda para el tsunami (70 millones de euros) provino de una línea de crédito (50 millones), mientras que sólo el 17% consistió en donaciones directas.

<sup>40</sup> Nota informativa sobre la situación Línea FAD Tsunami, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

<sup>41</sup> Véase la comparecencia de diputados en la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados, 3 de febrero de 2005. También quedaron recogidas en artículos como “El 90% de la ayuda española tras el maremoto no sirve para emergencias y agrava la deuda de los países asolados”, <http://solidaridad.net>, o “Maremoto asiático: no llegó ningún euro de los 50 millones que prometió Zapatero”, <http://hazteoir.org>.

tos vinculados a diversos programas de reconstrucción: la línea de reconstrucción para paliar los efectos del huracán Mitch en Nicaragua (12,4 millones), la línea de crédito a Colombia para paliar los destrozos causados por el terremoto del eje cafetero (6,7 millones de euros) y la ayuda a países afectados por la guerra de Irak (1,6 millones). En el caso de Nicaragua y Colombia los préstamos presentaron un componente de liberalidad del 80%, con tipos de interés anual entre el 0% y el 0,1% y un periodo de gracia de al menos 20 años. La ayuda a Irak fue totalmente donación. A pesar de que las condiciones financie-

ras otorgadas fueron favorables, el Gobierno español debe valorar la capacidad de pago de cada uno de los países afectados y priorizar las necesidades de sus poblaciones en la reconstrucción del país a la recuperación de los recursos.

EL "NO RECURSO" AL FAD EN EMERGENCIAS REPRESENTA UN PASO ADELANTE EN LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LA AYUDA HUMANITARIA ESPAÑOLA, QUE ESPERAMOS SE CONSOLIDE



recuadro 2

## ¿Un periodo decisivo o una oportunidad perdida para el FAD?

Son numerosas y sustantivas las críticas que los créditos FAD han recibido desde diferentes sectores (organismos internacionales, académicos u ONG), que muestran las dificultades e incoherencias del mismo así como la necesidad apremiante de abordar su reforma.

El primer año y medio del Plan Director de la Cooperación Española podrá considerarse un periodo de preparativos para llevar a cabo de forma definitiva los cambios necesarios, urgentes y pendientes del instrumento FAD. En caso contrario, este periodo será recordado como un tiempo de promesas rotas o cambios intrascendentes. La actuación del Gobierno español en los próximos doce meses será definitiva para concretar una de las dos opciones.

El 28 de enero de 2005 el Consejo de Ministros aprobó el **Plan Director de la Cooperación Española, en el que se recoge la puesta en marcha de un plan de evaluación de las operaciones financiadas con cargo al FAD**<sup>42</sup>. A finales de ese mismo año, el grupo parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds pre-

sentó en el Congreso de los Diputados una proposición de ley sobre la modificación del Fondo de Ayuda al Desarrollo. Finalmente, el 18 de octubre el Pleno del Senado aprobó la proposición de ley reguladora de la gestión de la deuda externa, que compromete al Gobierno español a presentar ante las Cortes Generales en la presente legislatura un proyecto de ley que regule el FAD.

Hasta la fecha el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio tan sólo ha publicado una nota sobre la segunda evaluación de proyectos financiados con cargo al FAD, que había comenzado a finales de marzo de 2003, y el anuncio de la licitación de otras dos. Si bien es un avance, dista mucho de ser un ejercicio de evaluación exhaustivo y representativo de un instrumento que ha financiado más de 1.000 proyectos. Por ello, resulta imprescindible poner en marcha con carácter inmediato dicho plan de evaluación, con la participación de todos los actores implicados, incluidos pequeñas y medianas empresas, gobiernos, sociedad civil de España y de los países receptores, etc. Este análisis debería abordar el impacto real del FAD tanto sobre el

<sup>42</sup> "Otro reto además que tenemos recogido en el plan director es la evaluación del impacto de los FAD. Necesitamos una verdadera radiografía que nos ayude a conseguir que esa parte de los FAD que se computa como AOD contribuya decisivamente al desarrollo económico y social", comparecencia de la secretaria de Estado de Cooperación Internacional (Pajín Iraola) en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Congreso de los Diputados, 8 de febrero de 2005.



desarrollo de los países receptores como sobre la expansión efectiva de las empresas españolas en el exterior.

Dado el retraso que ha habido en la puesta en marcha de esta evaluación y el plazo dado para la presentación del proyecto de ley, debe asegurarse la transmisión y discusión de los resultados del proceso conforme se vayan trabajando.

Asegurar que el proyecto de ley sea un elemento clave para convertir al FAD en un instrumento que responda al espíritu y objetivos de la Ley de Cooperación y el Plan Director y contribuya por tanto a la consecución de los Objetivos del Milenio, implica reflejar en su articulado los siguientes cambios:

- **Diferenciación de instrumentos y competencias.** Se deben diseñar instrumentos específicos que respondan de forma eficaz a los diferentes objetivos planteados, a la vez que separar las competencias en materia de cooperación y de internacionalización de la empresa. El Ministerio de Comercio debe ser el órgano que identifique y ponga en marcha vías de acompañar la internacionalización de las empresas españolas que no comprometan los recursos escasos destinados a la lucha contra la pobreza en los países del Sur. El Ministerio de Exteriores y Cooperación deberá ser el encargado de gestionar un instrumento de crédito blando para los países, en las condiciones señaladas a continuación, bajo el propio nombre del FAD u otros posibles.

- **Selección minuciosa de países y sectores.** Se debe finalizar con la concesión de ayuda vía créditos a los países menos adelantados y los países pobres altamente endeudados, así como para la provisión de servicios sociales básicos, salvo en casos excepcionales y claramente justificados. Para estos casos se podría utilizar una

parte de los reembolsos de los créditos previamente concedidos para incrementar la concesión de donaciones para programas y proyectos, así como la puesta en marcha de instrumentos como el apoyo sectorial o la participación en iniciativas globales.

- **Fin de la ayuda ligada.** El Gobierno español debe abandonar la práctica de ligar la ayuda a la compra de bienes y servicios españoles. Este cambio supondría asumir en el ámbito español las recomendaciones de los organismos de cooperación internacional respecto a este tema y seguir la práctica de otros donantes del CAD.

- **Aplicación homogénea de criterios de planificación, ejecución y seguimiento.** Los créditos blandos deben estar sujetos a los mismos criterios que el resto de la cooperación española y utilizar la metodología desarrollada por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. De esta forma pasarían a estar contemplados en los documentos de estrategia del país y las estrategias sectoriales de la cooperación española.

- **Transparencia y participación social.** En cada uno de los procesos que se pongan en marcha con este instrumento se deben incorporar la transparencia y la participación social como principios y criterios prácticos de actuación, tanto en los países destinatarios como en España, facilitando el acceso a la información y estableciendo canales para encauzar los aportes recibidos.

- **Actuación socialmente responsable.** Mientras que las empresas sigan siendo ejecutoras de créditos en el contexto de las acciones de la cooperación internacional, la Administración debe impulsar que su actuación sea socialmente responsable.

En junio de 2006 el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio publicó una nota sobre **la segunda evaluación de proyectos financiados con cargo al FAD**. La evaluación, iniciada en marzo de 2003, incluye 6 proyectos en tres países: Electrificación rural en la zona nordeste y Electrificación rural con equipos de media tensión, en Ghana; Ingeniería y Construcción del puente Ozama, en República Dominicana; y Parque eólico de Nanao y Parque eólico de Yingkou, en China. Todos ellos habían sido finalizados a finales de 2000 o inicios de 2001, criterio que fue tomado en cuenta en la selección de los proyectos para poder realizar la valoración tras dos o tres años de funcionamiento.

El Ministerio concluye que los resultados de esta evaluación son positivos tanto para el objetivo de apoyo al proceso de internacionalización de la empresa como en la contribución al desarrollo económico y social de los países beneficiarios. Sin embargo, según la información que aparece en dicha nota, única publicación hasta la fecha consistente en diez páginas, esta valoración es cuestionable. En ella se señalan “ciertos problemas” que no son de índole menor y que una vez más son muestra de las deficiencias de este instrumento.

- Sin conocer los detalles, los datos suministrados para los proyectos de la República Dominicana alertan sobre la sostenibilidad del mismo. Por un lado, se subraya la **dificultad para obtener la financiación de los gastos locales** no financiados por España. La falta de garantía de la disponibilidad de recursos locales para la realización del proyecto es previsible que persista en la fase de mantenimiento, lo que disminuiría la eficacia y utilización óptima de los recursos. Por otro lado, **el criterio de sostenibilidad recibe una puntuación alta justificada por la entrega por parte de la empresa de un manual de mantenimiento**. Además de ser un argumento claramente insuficiente, la entrega no garantiza ni el entendimiento del mismo ni la aplicación, la propia nota señala que “la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones parece tener una limitada capacidad de mantenimiento”.

- En el primer proyecto de Ghana señalado, destaca la **falta de adecuación entre la propuesta inicial y el suministro efec-**

**tuado, tanto en el número como en el tipo de materiales**, lo que resulta en una valoración baja en el criterio de eficacia. Según la empresa consultora, “en el momento de la evaluación había aún determinados materiales en *stock* y aproximadamente el 36% de los beneficiarios potenciales no disfrutaban de la instalación”. Este hecho ha sido señalado en otras ocasiones<sup>43</sup> y se repite en la evaluación del Proyecto de construcción del parque eólico de Nanao: **“el material suministrado tenía ciertas deficiencias en el diseño y funcionamiento de ciertas piezas”**. Casos como estos ponen en tela de juicio la profesionalidad de algunas de las empresas españolas que reciben recursos públicos para la ejecución de este tipo de proyectos. La búsqueda de beneficios no puede en ningún caso poner en juego la calidad de los productos entregados y el Ministerio debería ser garante de que esto no se produzca.

- En el segundo proyecto en Ghana, se omite la valoración de los criterios de eficacia, eficiencia y sostenibilidad en la evaluación desde el punto de vista del desarrollo.

- Finalmente, en los proyectos de parques eólicos de China la evaluación señala problemas con los programas informáticos de control, entregados en español y la reticencia de las empresas chinas al trabajo con empresas españolas al no tener representación y almacenes de repuestos en el país.

En resumen, podemos afirmar que la segunda evaluación de proyectos con cargo al FAD muestra nuevos ejemplos que llevan a cuestionar el funcionamiento de este instrumento.



<sup>43</sup> Véase “Créditos FAD: de nuevo, en el punto de mira”, *La realidad de la ayuda 2004-2005*, Intermón Oxfam.



## Un nuevo capítulo de la serie “La carretera Managua-Masaya-Granada”<sup>44</sup>

En ediciones anteriores de *La Realidad de la Ayuda* hemos detallado las irregularidades e incongruencias del proyecto de construcción de la carretera que une Managua con la ciudad turística de Masaya, profundamente cuestionado por haber sido financiado con créditos FAD otorgados por la cooperación española como ayuda de emergencia tras el huracán Mitch<sup>45</sup>. **Desde su concepción hasta su puesta en marcha y finalización, los problemas han rodeado este proyecto.** En primer lugar, fue el seleccionado a pesar de no estar ubicado en la zona afectada por la catástrofe y además absorbió toda la financiación ofrecida por España, desplazando otras actuaciones que sí iban encaminadas a paliar los efectos del desastre natural. En marzo de 2003, cuatro años y medio después del Mitch, el proyecto fue adjudicado a Hispánica, empresa que había interpuesto un recurso de apelación ante la decisión del Gobierno nicaragüense de adjudicar el proyecto a Fomento de Construcciones y Contratas (FCC). Los medios de comunicación denunciaron la intromisión de la Oficina Comercial de la Embajada Española en la revisión del proceso de adjudicación a favor de Hispánica.

Una vez iniciada la ejecución las críticas se multiplicaron: retrasos, desfase entre lo presupuestado y lo ejecutado, falta de recursos tanto humanos como técnicos, etc. Estas dificultades fueron en aumento hasta que, en agosto de 2005, **Hispánica reclamó una revisión de precios por un total de 13,9 millones de dólares, un 50% más del valor estimado de la construcción.** La demanda, según las declaraciones de la empresa española recogidas en el periódico nicaragüense *El Nuevo Diario*, se basa en la repercusión que “distintos eventos y circunstancias moti-

vados en falla, omisiones o falta de diligencia del dueño” tuvieron sobre Hispánica lo que provocó problemas en la ejecución continua y conforme a programa de las obras. La demanda fue rechazada tanto por la firma encargada de la supervisión de la obra, Prointec-Euroestudios, como por el Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI) nicaragüense, que defendieron que el contrato especifica que no habrá ajuste de precio en el proyecto.

Finalmente, **a inicios de septiembre de 2006 la empresa española solicitó al Ministerio de Transporte e Infraestructura la rescisión unilateral del contrato.** Las razones esgrimidas por la compañía en una carta enviada a este ministerio son “los continuos incumplimientos del contrato por su parte en el transcurso de la ejecución del proyecto y la vulneración de nuestros derechos como contratistas”. Asimismo comunicó la **decisión de acudir al arbitraje internacional**, tras haber agotado las posibles vías de resolución de conflictos. El ministerio por su parte aduce que **el Gobierno nicaragüense** ha cumplido con sus compromisos y **demandará a la firma española por los daños y perjuicios que le ha causado el atraso e incumplimiento del contrato** al no haber concluido la circunvalación de Masaya. Finalmente, la Contraloría, organismo encargado de auditar las cuentas del Estado, advierte de la posible irregularidad en la compra de las tierras por donde pasaría el proyecto.

Por tanto, ocho años después de que se produjera el huracán Mitch el proyecto concebido como ayuda de emergencia se mantiene inconcluso y rodeado de problemas que parecen no tener fin.

<sup>44</sup> “Hispánica quiere más por desastrosa obra. Ni en tiempo ni terminada y piden otros 14 millones de dólares”, *El Nuevo Diario*, 8 de junio de 2006; “Contragolpe a Hispánica. MTI demandará por incumplimientos en carretera de hule”, *El Nuevo Diario*, 27 de junio de 2006; “Insolencia de Hispánica. Piden rescindir contrato y arbitraje internacional para descargada demanda”, *El Nuevo Diario*, 26 de septiembre de 2006.

<sup>45</sup> Véase *La Realidad de la Ayuda 1999-2000* y *La Realidad de la Ayuda 2004-2005*.

## Microcréditos

cuadro 8. MAGNITUDES MÁS SIGNIFICATIVAS DEL FCM, 2001-2005 (euros)					
Magnitudes (a)	2001	2002	2003	2004	2005
Importe de operaciones formalizadas	54.692.096	29.750.000	58.550.000	51.000.000	97.400.000
Número de operaciones	7	5	8	12	18
Importe medio de la operación	7.813.157	5.950.000	7.318.750	4.250.000	5.411.111
Desembolsos brutos de AOD (1)	20.662.044	43.152.665	12.243.924	39.480.528	57.530.443
Reembolsos (2)	0	0	0	-1.434.517	-5.026.994
(1)-(2) Desembolsos netos de AOD	20.662.044	43.152.665	12.243.924	38.046.011	52.503.450

Fuente: Seguimiento PACI 2005

cuadro 9. DESEMBOLSOS DEL FONDO DE CONCESIÓN DE MICROCRÉDITOS 2005 (euros)			
País	Desembolsos	Reembolsos	Desembolsos neto
Kosovo (Serbia y Montenegro) (3)	10.000.000		10.000.000
Ecuador (1)	11.087.549		11.087.549
Perú (1)	14.858.532	-3.114.023	11.744.509
Bolivia (1)	12.109.552		12.109.552
Albania (2)	4.500.000		4.500.000
Marruecos (1)	3.000.000		3.000.000
México (3)	1.974.810		1.974.810
América del Norte, Central y Caribe, no especificados		-270.840	-270.840
República Dominicana (1)		-1.642.130	-1.642.130
<b>TOTAL</b>	<b>57.530.443</b>	<b>-5.026.994</b>	<b>52.503.450</b>

Fuente: Seguimiento PACI 2005. (1) País prioritario, (2) País con atención especial, (3) País preferente



A pesar de continuar **pendientes la agenda de reformas del Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM)** que se señalaba en el anterior informe de *La Realidad de la Ayuda* y la evaluación del instrumento en su conjunto<sup>46</sup>, las cuantías asignadas a este instrumento y su aportación al sistema de ayuda siguen creciendo. Las previsiones del Plan Anual de Cooperación Internacional 2005 incluyeron un incremento del 175% en el FCM (91,5 millones de euros). Estas previsiones se hicieron efectivas y el importe de operaciones formalizadas creció un 91%, alcanzando un total de 97,4 millones de euros, distribuidos en 18 operaciones.

Los desembolsos brutos se situaron en 57,5 millones de euros, un 45,7% más que en 2004. De los siete países receptores de este monto (Kosovo, Ecuador, Perú, Bolivia, Albania, Marruecos y México), 4 son prioritarios, uno seleccionado como país de atención especial de la cooperación española y 2 como países preferentes. Por lo tanto, **en el instrumento de microcréditos observamos una distribución geográfica coherente con las prioridades establecidas por el Plan Director 2005-2008**. Los desembolsos se triplicaron respecto al año anterior debido a las cantidades recibidas por Perú

(3,1 millones de euros) y República Dominicana (1,6 millones de euros), país que registraría un saldo negativo respecto a este instrumento. La diferencia entre los desembolsos y reembolsos da como resultado los desembolsos netos, cantidad que se computa como AOD, los cuales sumaron en este año 52,5 millones de euros.

## Deuda externa

Desde principios del año 2005 hasta mediados de 2006 se ha experimentado una intensa actividad en materia de deuda externa tanto en términos operativos como en el marco legislativo.

**El monto total de AOD proveniente de operaciones de deuda externa alcanzó en 2005 un total de 502 millones de euros.** El principal componente fueron las operaciones de anulación de deuda que supusieron un 69,3% del total, seguidas con un 21,7% por las de reestructuración de deuda comercial.

**El volumen de deuda anulada este año (347 millones de euros) fue 474 veces mayor al del año anterior (735.147 euros).** Este extraordinario incremento se debió principal-

<sup>46</sup> Entre los problemas que se citaban están: la discutible identificación del programa con el objetivo de la lucha contra la pobreza; la desconexión entre el programa y el resto de la estructura operativa y funcional del sistema español de cooperación al desarrollo; y la exclusión de las ONGD en el desarrollo y la gestión del programa, véase *La Realidad de la Ayuda 2005-2006*.

LA CANCELACIÓN DE LA DEUDA A IRAK SUPUSO EL 43% DE LA DEUDA ANULADA POR EL GOBIERNO ESPAÑOL EN 2005

cuadro 10. OPERACIONES DE REESTRUCTURACIÓN DE DEUDA (2005)

Pais	Anulación de deuda	Reestructuración de deuda AOD	Reestructuración deuda comercial	Conversión de deuda	TOTAL	% total operaciones
Irak	148.590.984				148.590.984	29,60%
Rep. Dem. Congo		1.963.165	109.074.021		111.037.186	22,12%
Madagascar	108.571.732				108.571.732	21,62%
Senegal	53.912.900				53.912.900	10,74%
Honduras	10.284.960	7.200.093		18.407.398	35.892.451	7,15%
Ghana	14.570.043				14.570.043	2,90%
Níger	10.138.271				10.138.271	2,02%
Guinea Ecuatorial	1.651.916			6.318.171	7.970.087	1,59%
Ecuador				6.475.356	6.475.356	1,29%
Nicaragua				3.194.229	3.194.229	0,64%
Uruguay				1.600.902	1.600.902	0,32%
Gabón		104.889			104.889	0,02%
Malawi		14.323			14.323	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>347.720.806</b>	<b>9.282.470</b>	<b>109.074.021</b>	<b>35.996.056</b>	<b>502.073.353</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Seguimiento PACI 2005

mente a la cancelación de la deuda de los países HIPC que alcanzaron el punto de culminación (Madagascar, Senegal, Honduras y Ghana, que sumaron un 53% de la deuda anulada) y al acuerdo internacional para cancelación de la deuda a Irak. **El Gobierno español en 2005 anuló deuda a Irak por un total de 148,6 millones de euros, lo que supuso el 43% del total de la deuda cancelada en este año.** Este monto corresponde a la primera fase del acuerdo con Irak, que aproximadamente supondrá al Gobierno español 410 millones de euros en el periodo 2005-2007.

La reestructuración de deuda AOD, con operaciones en la República Democrática del Congo, Honduras, Gabón y Malawi, casi duplicó la cifra de 2004 (5,6 millones de euros). La de deuda comercial fue ligeramente inferior al año anterior (139,8 millones de euros) y se concentró en la República Democrática del Congo. Finalmente, las operaciones de conversión de deuda, que duplicaron su volumen respecto a 2004, se realizaron con Honduras, Ecuador, Guinea Ecuatorial, Nicaragua y Uruguay.

Las cifras de 2005 muestran, por un lado, el cumplimiento del Gobierno español de los compromisos alcanzados a nivel internacional tanto con la iniciativa HIPC como con el Club de París, hecho que ha caracterizado a la política de gestión de deuda del Gobierno hasta la fecha. Por otro, ponen de manifiesto **la capacidad, tanto de España como de la comunidad internacional en su conjunto, de realizar esfuerzos adicionales en la condonación de deuda a países no HIPC con un ele-**

**vado sobreendeudamiento cuando existe voluntad política (y/o intereses político-comerciales) para ello.**

Resulta particularmente notable que **cinco países** (Irak, Senegal, Honduras, Ghana, Nicaragua) fueran en el mismo año sujetos de operaciones de reestructuración de deuda y receptores de fondos provenientes del FAD, instrumento generador de nuevo endeudamiento (véanse cuadros 7 y 10). Por ejemplo, Nicaragua realizó en 2005 una operación de conversión de deuda por 3,2 millones de euros. Este mismo año recibió créditos FAD por un total de 21,9 millones de euros. Además, el Consejo de Ministros aprobó nuevos créditos FAD por 9,6 millones de euros en 2005 y 8,4 millones en los primeros meses de 2006, los cuales pasarán a engrosar las cifras de deuda para el país. **El Gobierno español debería prestar particular atención a esta incoherencia y evitar que se repitan bucles de generación-alivio de deuda con los países con elevado nivel de sobreendeudamiento.**

**Las operaciones de conversión de deuda por inversión social recibieron especial atención durante este año.** En la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza, celebrada en Nueva York en septiembre de 2004, y en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado de Salamanca en octubre de 2005, el presidente del Gobierno se comprometió a promover su implementación. Dada la relevancia creciente de este instrumento en la cooperación española, el Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005 sistematizó los principios que deben

regir estas operaciones<sup>47</sup> y los criterios de selección de los países beneficiarios<sup>48</sup>. Además se fijaron las líneas prioritarias de actuación en torno a tres grandes áreas: educación, desarrollo sostenible e infraestructuras.

En este último año, se han realizado anuncios de compromisos o firma de acuerdos de conversión con ocho países deudores de América Latina: Ecuador (50 millones de dólares), Honduras (138 millones), Nicaragua (39 millones), El Salvador (10 millones), Uruguay (10 millones), Perú (22 millones), Bolivia (62 millones), Guatemala (10 millones de dóla-

res)<sup>49</sup>. A lo largo de 2006, también se concretaron operaciones con el continente africano en el marco del nuevo plan del Gobierno para esta región (véase capítulo 2)<sup>50</sup>. España ha firmado acuerdos de conversión de deuda con seis países (Burkina Faso, Mauritania, Etiopía, Senegal, Tanzania y Uganda) y con el Banco Mundial para que el monto sujeto de la conversión (38 millones de euros en total) sea canalizado a través de la asistencia técnica de esta institución. Estas nuevas operaciones ofrecen al Gobierno la oportunidad de subsanar aquellas deficiencias identificadas en las conversiones realizadas hasta el momento (véase recuadro 3).



recuadro 4

## Los canjes de deuda por educación. LUCES Y SOMBRAS

Uno de los nuevos instrumentos de ayuda utilizados por el Gobierno español son los canjes de deuda por inversión social. Estos consisten en una cancelación parcial de deuda condicionada a que los recursos liberados se inviertan en servicios sociales en el país deudor. Específicamente el presidente Zapatero anunció en varias ocasiones que estos canjes se iban a destinar prioritariamente a educación.

La Campaña Mundial por la Educación ha dado la bienvenida a esta iniciativa; aunque el apoyo a estas operaciones no debe llevarnos a la falsa creencia de que pueden resolver el problema estructural de endeudamiento externo y tampoco supone la solución a los problemas educativos de los países en desarrollo. Consideramos 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. En este sentido, consideramos crucial que los canjes de deuda por educación, como otros

instrumentos de cooperación al desarrollo, tengan como objetivo último la lucha contra la pobreza. Es primordial que los recursos que se liberen se destinen a sectores sociales básicos y favorezcan a las poblaciones más vulnerables. Concretamente, los canjes de deuda por educación deben dirigirse al cumplimiento de los Objetivos del Milenio y específicamente a los Objetivos de Dakar.

Hasta la fecha España ha concretado cuatro operaciones de canje de deuda por educación en Ecuador, Nicaragua, Honduras y El Salvador. Estas operaciones presentan luces y sombras. **En el lado positivo destaca el alivio fiscal que supone para las arcas de los países beneficiados en aquellos casos en los que se ofrecen tasas de descuento. Además, ofrecen una oportunidad para incrementar las inversiones en educación básica.** El resultado de este incremento es especialmente significativo en aquellos casos, como en El Salvador, en los que

<sup>47</sup> Los principios establecidos son: tener problema de sobreendeudamiento; mantener relaciones financieras regulares con España y con la comunidad internacional en general; coherente con la política hacia ese país; consistencia con el marco presupuestario español; y soberanía del país beneficiario.

<sup>48</sup> La selección de los países beneficiarios se hará en función de criterios de sobreendeudamiento tomando como referencia indicadores clásicos de la HIPC e indicadores sobre la fortaleza institucional del país así como criterios de situación de pobreza en general, tales como el índice de pobreza humana elaborado por el Club de París y el nivel de renta per cápita del Banco Mundial.

<sup>49</sup> Véase "Luces y Sombras. Un análisis de los canjes de deuda por educación en el marco de las Cumbres iberoamericanas", Campaña Mundial por la Educación (octubre 2006).

<sup>50</sup> Junto al Plan específico para conversiones de deuda el Consejo de Ministros del 8 de julio de 2005 anunció su voluntad de sumarse a la iniciativa de condonación de la deuda a los países de África subsahariana con los organismos internacionales.



la operación se inserta en las políticas de educación del propio país y en el marco de la política de cooperación española. Otros aspectos positivos son el fomento de la participación de la sociedad civil española en la gestión de las operaciones y el establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por medio de auditorías.

Sin embargo, algunos aspectos de estas operaciones continúan todavía en la sombra. Los montos canjeados son escasos y las ventajas fiscales son insuficientes, sobre todo para los países no HIPC en los que no existe tasa de descuento. Además, en la práctica, la ayuda sigue siendo ligada a empresas y ONGD españolas, lo que resta eficacia al instrumento. Por otra parte, es mínima la coordinación con otros países acreedores, lo que impide generar sinergias positivas entre distintas operaciones de canje. La participación de la sociedad civil y de órganos competentes como los ministerios de educación es limitada, pues queda reducida a la gestión de los fondos, sin incluir cuestiones tales como la negociación de los canjes o la toma de decisiones. Lo mismo ocurre con el principio de transparencia, del que se excluye el origen de la deuda y el diseño de las operaciones, al no estar estos aspectos contemplados en los mecanismos de evaluación del instrumento.

Tras analizar las operaciones llevadas a cabo hasta la fecha consideramos necesario promover los siguientes cambios:

1. Analizar y hacer público el origen de la deuda a incluir en la operación. Por ello, como primer paso, sería necesario realizar una auditoría financiera y de impacto de los créditos que dieron origen a la deuda a canjear.
2. Invitar a otros países acreedores a que se sumen a esta iniciativa.
3. Abordar la coordinación de donantes y el apoyo a las políticas del país deudor mediante la creación de fondos multilaterales en los que se incluyan operaciones de canje de distintos países acreedores.
4. Aumentar los montos canjeados, al menos hasta agotar los límites marcados por el Club de París y canjear el 100% de la deuda FAD y el 30% de la comercial.
5. Incrementar las tasas de descuento al menos hasta un 75% en países HIPC y un 50% en países no HIPC.
6. Desvincular la ayuda a empresas y ONGD españolas, tanto a nivel fáctico como en los acuerdos.
7. Asegurar la coherencia de políticas entre las operaciones de canje y el resto de políticas de cooperación española, así como la coherencia con las políticas educativas y de reducción de la pobreza del país deudor.
8. Ampliar la participación de la sociedad civil y de los organismos del país deudor de forma que participen en las tomas de decisiones y en el diseño de las operaciones.
9. Aplicar en todo momento los principios de transparencia y rendición de cuentas incluyendo las fases de diseño, negociación, gestión y evaluación.
10. Asegurar que los recursos liberados se inviertan en sectores sociales básicos como la educación y vayan prioritariamente dirigidos a las poblaciones más empobrecidas.

**Marina Navarro. Coordinadora de la Campaña Mundial por la Educación**  
(Promovida en España por Ayuda en Acción, Entreculturas e Intermón Oxfam)  
Para más información sobre canjes de deuda por educación  
[www.cme-espana.org](http://www.cme-espana.org)

Las conversiones señaladas a los países HIPC (Honduras y Nicaragua) son adicionales a los compromisos establecidos anteriormente por España con la Iniciativa<sup>51</sup>. Se enmarcan en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005 en el que **el Gobierno español decidió sobrepasar los límites de la HIPC e ir más allá de forma bilateral con la aprobación de 356 millones adicionales para incluir la condonación de la deuda FAD posterior a la fecha de corte y anterior al 20 de junio de 1999**<sup>52</sup>.

Este avance, aunque tímido en su dimensión cuantitativa, muestra el reconocimiento por parte del Gobierno español de las limitaciones de la eficacia de la iniciativa HIPC para lograr un nivel de endeudamiento sostenible. Si bien este reconocimiento ha sido expresado en diversas ocasiones por miembros del Gobierno<sup>53</sup>, no se ha visto respaldado todavía por una política contundente que sea el reflejo del compromiso de España de contribuir a la consecución de los ODM en los países (véase recuadro 4).

En relación a la **deuda multilateral**, en la reunión anteriormente citada, el **Consejo de Ministros decidió sumarse a la iniciativa de condonación multilateral de deuda lanzada en el G-8**. Por el momento, este compromiso ha supuesto que España asumiera el 1,99% del total del coste de la cancelación de la deuda de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial y acordara con esta institución una reposición extraordinaria por un total de 586,4 millones de euros en el periodo 2007-2044. El Gobierno español ha manifestado su postura a favor de la inclusión de la deuda del Banco Interamericana de Desarrollo (BID) y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Dado el peso de la deuda de ambas instituciones en los países latinoamericanos y la importancia histórica de este conjunto de países en la cooperación española, es clave que España mantenga y defienda de forma activa esta propuesta en futuras revisiones de la iniciativa.

**Para los países no HIPC, España mantuvo su apoyo al enfoque Evian, dirigido a los países de renta media**<sup>54</sup>. Sin embargo, tanto España en particular la comunidad internacional en su conjunto no jugaron este año un papel activo en la promoción de mecanismos que ayuden a aliviar el problema de sobreendeudamiento creciente. La política de gestión de deuda externa debería dar un renovado impulso a esta materia y promover el liderazgo de España en la búsqueda de soluciones a este acuciante problema en los países de renta media. En el informe sobre el cumplimiento del principio de coherencia, el Consejo de Cooperación recomienda al Gobierno español “plantear en los foros multilaterales el estudio del tratamiento adecuado a otorgar a la deuda acumulada por los países de renta media [...] España podría hacer una aportación en este campo, liderando la puesta en marcha de mecanismos financieros que ayuden a aliviar el problema del sobreendeudamiento severo de este tipo de países”.

En resumen, el compromiso del Gobierno español con los Objetivos del Milenio debería derivar en la involucración de España en la promoción ante la comunidad internacional de medidas más contundentes y generosas de condonación de la deuda para todos los países cuya deuda esté absorbiendo los recursos necesarios para lograr dichos objetivos. A la vez, debería concretarse en la atribución bilateral a los países más pobres y endeudados de los tratamientos concesionales más ventajosos permitidos en el marco multilateral.

Finalmente es necesario destacar 2005 como un **periodo de intenso debate público parlamentario y de la sociedad civil en el tema de la deuda externa**. En este año se da inicio a la tramitación del anteproyecto de ley en esta materia a partir de la proposición de ley reguladora de la deuda externa, presentada por CIU y apoyada por todos los grupos. La tramitación en el Senado y vuelta al Congreso en el último trimestre del año 2006 dará por

<sup>51</sup> “El Consejo de Ministros ha aprobado la condonación, mediante la firma de Programas de Conversión con ambos países, [...] a la República de Nicaragua y a la República de Honduras [...]. Esta condonación se realiza de forma voluntaria y es adicional a las condonaciones que España efectúa como consecuencia de su participación en la Iniciativa HIPC [...]. El Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005 aprobó esta ampliación de los compromisos sistemáticos de condonación adicional de España a los países HIPC a la condonación de los préstamos FAD concedidos con anterioridad al 20 de junio de 1999 que resten tras el alivio de deuda otorgado en el Club de París. (Consejo de Ministros, 16 de diciembre de 2005).

<sup>52</sup> La contribución comprometida por España con la HIPC antes de este acuerdo ascendía a 1.860 millones de euros.

<sup>53</sup> “Por estas razones debe reconocerse que debe hacerse más por los países HIPC [...]. Desde el punto de vista español, esto implica asumir para cada país beneficiario la condonación proporcional que corresponda y defender en el Club de París que los tratamientos otorgados tengan la cobertura suficiente para que la reducción de la vulnerabilidad exterior de los países sea sustantiva y proporcione auténticamente una base sólida sobre la que asentar su desarrollo. Tras las condonaciones acordadas en París, analizaremos la necesidad y conveniencia de que España voluntariamente decida ir más allá de los compromisos multilaterales para reforzar su eficacia mediante condonaciones bilaterales adicionales”. Comparecencia secretario de Estado de Economía, Vegara Figueras, ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, 15 de marzo de 2005.

<sup>54</sup> Se trata de una propuesta del G-7 para proporcionar un marco más flexible para la reestructuración de la deuda de los países de ingreso medio en el Club de París, aunque extensible en una etapa posterior a la reestructuración con acreedores privados. Pretende introducir una estructura de sostenibilidad de deuda que permita hacer más predecible los procesos de renegociación y reduzca, a su vez, la ocurrencia de severas crisis financieras.

concluido el largo trámite legislativo. Sin embargo, si tal y como se espera, no se producen cambios, se hará necesario continuar tra-

bajando en propuestas que materialicen y vayan más allá de los compromisos establecidos en la ley (véase recuadro 5).



recuadro 5

## Deuda externa: “La Ley Avanza pero no Alcanza”

Este era el encabezado del mensaje que a inicios del mes de julio dirigiámos desde Intermón Oxfam a todas aquellas personas que, con sus cartas y correos electrónicos (25.130 adhesiones), apoyaron nuestras actuaciones en reivindicación de una ley de deuda que realmente marcarse un antes y un después en el tratamiento de este problema por parte de nuestro país. Una frase que resume nuestra valoración mixta del documento que aprobó el Senado el pasado 18 de octubre<sup>55</sup>.

“La ley avanza” porque, de una parte, se han dado pasos positivos en algunos aspectos importantes<sup>56</sup>:

- Compromiso de **legislar los mecanismos generadores de deuda**, tales como los créditos FAD y las operaciones aseguradas por CESCE durante esta legislatura. Ambos procesos de reforma, largamente reclamados, deberían ser ya impostergables con este mandato legal.
  - **Participación de la sociedad civil en la gestión de la deuda.** Se incluye mención explícita en el articulado a la participación de la sociedad civil de España y del país beneficiario. Además, se aprueba la creación de una comisión *ad hoc* para el seguimiento de la deuda, compuesta de manera paritaria por miembros del Gobierno español y de la sociedad civil.
  - **Desvinculación de la compra de bienes y servicios españoles.** Frente a un escenario como el actual, en el que se sigue priorizando la utilización de bienes y servicios espa-
- ñoles, a partir de la aprobación de la ley, se dará prioridad a proyectos locales para invertir los recursos sujetos al canje.
  - Apuesta por los países más empobrecidos y endeudados para aprovechar al máximo el margen que permitan los acuerdos internacionales, aplicando los **tratamientos concesionales hasta los niveles más ventajosos.**
  - **Transparencia.** Se avanza significativamente en la información que el Gobierno debe suministrar anualmente al Congreso (nombre de los proyectos, área o sector empresarial, empresas beneficiadas, condiciones de financiación, etc.). A pesar del cambio sustantivo en comparación con la opacidad que caracterizaba a la deuda externa española, sigue faltando la voluntad de algunos grupos parlamentarios de que se haga público el objeto del contrato, razón por la cual se eliminó esta información en el trámite en el Senado.
  - **Marco multilateral.** Se reafirma el compromiso de España de actuar en el marco multilateral. Sin embargo, no se incluye un mandato para que el Gobierno sea proactivo e impulse nuevas actuaciones a nivel internacional a favor de un tratamiento más ventajoso para la deuda de los países de renta media, que sufren a menudo severos problemas de endeudamiento pero se quedan fuera de todos los acuerdos internacionales de condonación.
  - **Condonación de deuda.** La ley emplaza al Gobierno a presentar en el plazo de un año un plan de renegociación (y

<sup>55</sup> En el momento de redacción de este informe la Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa ha sido aprobada en el Senado y debido a los cambios sobre el texto en la Cámara Baja debe regresar al Congreso de los Diputados para su aprobación definitiva. Esta valoración corresponde al texto aprobado por el Senado y está sujeta a cambios en función de las modificaciones que se produzcan en el Congreso. Para información actualizada consúltese la página web <http://www.intermonoxfam.org>.

<sup>56</sup> Véase al respecto el documento “Reivindicaciones de la alianza española contra la pobreza en relación” a la propuesta de ley reguladora del tratamiento de la deuda externa, o los posicionamientos elaborados por las campañas “Quién debe a quién” ([www.quiendebeaquien.org](http://www.quiendebeaquien.org)) y “Sin duda, sin deuda” ([www.sindudasindeuda.org](http://www.sindudasindeuda.org)).



en su caso cancelación) de la deuda de los países HIPC, incluyendo tanto la originada por créditos FAD como la deuda CESCE. Este apartado reconoce directamente la existencia de un margen por agotar en relación a los HIPC y, por otra parte, señala por primera vez la necesidad de incluir la deuda CESCE en este tratamiento. Sin embargo, es de lamentar la falta de concreción en márgenes, cantidades y calendario de condonación a los HIPC y la ausencia de compromisos respecto al resto de países de desarrollo humano bajo y medio con serios problemas de endeudamiento.

A pesar de estos avances, **“la ley no alcanza”** a recoger todos los pasos que de ella se esperaban, especialmente en los siguientes apartados:

- **Prevención de nuevas crisis de endeudamiento.** A pesar de las tres referencias a esta prevención, la Ley no incluye medidas concretas a adoptar a este respecto. Se llegó más lejos en este punto en el Documento de coherencia de políticas del Consejo de Cooperación, en el que todos los actores implicados llegaron a reconocer que “sería conveniente establecer una política de referencia clara en el uso de préstamos frente a donaciones, considerando la sostenibilidad de la deuda en los países receptores, así como el tipo de proyectos a financiar. En particular, debería resultar desaconsejable financiar en forma de créditos a países que tienen elevados niveles de sobreendeudamiento”. Esta recomendación debería incorporarse plenamente en los procesos de revisión del FAD y la CESCE.

- **Condicionidad.** Entendemos que, tal y como se establece en el documento de coherencia de políticas mencionado, la condicionidad “debiera quedar limitada a garantizar el buen fin de los proyectos, para que éstos contribuyan al desarrollo humano del beneficiario”. En absoluto se debería condicionar a criterios económicos o

financieros u otros criterios políticos. Lamentablemente, el articulado deja abierta esta posibilidad, al afirmar que “España se asegurará de que sus actuaciones de deuda exterior sean acompañadas por políticas del país deudor tendientes a solucionar los desequilibrios que les condujeron a una situación de endeudamiento”.

- **Adicionalidad.** El Senado incorporó una nueva disposición que contempla que “Con objeto de dejar de contabilizar aquellas operaciones de deuda externa que no deban computarse como AOD una vez alcanzada la cifra del 0,7% del PIB, el Gobierno presentará ante los organismos internacionales las iniciativas oportunas”. Este compromiso queda lejos de lo demandado por la Sociedad Civil, que seguimos reclamando que el Gobierno cumpla con el Consenso de Monterrey y deje de contabilizar de forma inmediata el alivio de la deuda como AOD.

- **Corresponsabilidad en la generación de la deuda.** A pesar de que este aspecto estuvo incluido por lo menos en la exposición de motivos, finalmente fue retirado, lo cual no deja de ser un síntoma significativo del “desentendimiento” de los problemas que en buena medida nosotros mismos contribuimos a generar.

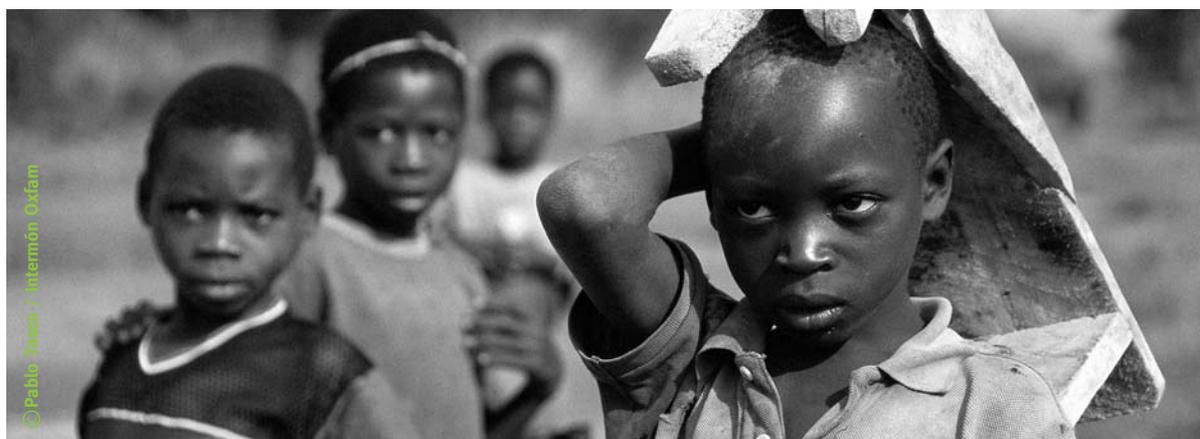
- **Establecimiento de mecanismos de evaluación o auditoría de la deuda.** Era otro de los apartados que tampoco fue finalmente recogido. Una vez más, el texto del Consejo fue algún paso más allá, reconociendo que “sería recomendable abordar un seguimiento de los préstamos concedidos en los últimos años, analizando el uso de los mismos y el impacto obtenido en la consecución de sus objetivos, en especial en la lucha contra la pobreza”.

Obviamente, el trabajo no termina aquí. Las organizaciones sociales seguiremos trabajando hasta el último minuto para



tratar de incorporar algunos de estos avances requeridos en el recorrido final de la tramitación parlamentaria, y por supuesto en el seguimiento cercano de su ejecución. En todo caso, e independientemente del resultado final, es de valorar muy positivamente el hecho poco frecuente de que los temas de pobreza y cooperación hayan estado presen-

tes en el Pleno del Congreso de los Diputados y del Senado, así como el trabajo comprometido y el esfuerzo permanente de un reducido grupo de parlamentarios de diverso ámbito político, que han sostenido el esfuerzo hasta el final para lograr el máximo de este proceso.



## Ayuda humanitaria

Durante 2005 la cooperación española destinó 108,1 millones de euros a la ayuda humanitaria, un 21,5% más de lo previsto en el PACI 2005 debido principalmente a su participación en la respuesta humanitaria tras el maremoto que afectó las costas de diversos países en el océano Índico y causó la pérdida de miles de vidas y elevados daños materiales.

Dado el histórico déficit de recursos que caracteriza a este instrumento podemos afirmar que **los datos en términos absolutos muestran avances en la dirección correcta**. En 2005 la ayuda humanitaria se duplicó respecto a 2004 (54,2 millones de euros) y las previsiones para 2006 estiman que crezca un 30% en relación a lo desembolsado en 2005 y alcance los 140,8 millones de euros. **Sin embargo, si tomamos como referencia el peso de la ayuda humanitaria sobre**

la AOD total, el resultado (4,45%) aún se encuentra todavía bastante lejos de la media destinada por los países de la OCDE, que se sitúa en el 7%. Además este escenario empeora para 2006. La ayuda humanitaria no crece al mismo ritmo que el pronosticado para el conjunto de la ayuda, por lo que su peso sobre el total se reduce hasta el 4,35%.

Del total desembolsado en 2005 un 68% le correspondió a la Administración General del Estado (AGE), mientras que las comunidades autónomas y los entes locales contribuyeron con un 32%. La distribución por ministerios muestra una vez más el **papel protagonista y peso excesivo del Ministerio de Defensa en la actuación de la cooperación española ante las emergencias**<sup>57</sup>. En 2005 este Ministerio gestionó 24,2 millones de euros, un tercio del total dispuesto por la AGE (73,8 millones de euros) y tan sólo 10 millones menos que la Agencia Española de Cooperación Internacional.

<sup>57</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (31,47%), Ministerio de Defensa (22,43%), Ministerio de Medio Ambiente (0,06%), Ministerio de Sanidad y Consumo (0,01%) y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (14,32%).



## Fuerzas Armadas: Compromisos internacionales y legislación nacional avanzan en direcciones divergentes

El excesivo protagonismo que las Fuerzas Armadas (FFAA) han mantenido en las intervenciones de la cooperación española ante las crisis humanitarias se reforzó en 2005 con la aprobación de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, que cita la “ayuda humanitaria” y la “reconstrucción” como dos de las misiones encomendadas a nuestras Fuerzas Armadas. Ese mismo año, el Consejo de Ministros aprobó la creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME). Aunque en un principio su ámbito de intervención está circunscrito al territorio nacional, hay señales de que en un futuro podría ser utilizada en casos de desastres naturales en el exterior.

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas humanitarias no es una cuestión trivial. Aunque es incuestionable que han contribuido a salvar vidas, existe una serie de **razones que indican que las agencias humanitarias suelen estar en mejor situación para llevar a cabo proyectos apropiados y eficaces que cubran mejor las necesidades de la población civil**, y que cuestionan varios aspectos de la intervención de las FFAA en crisis humanitarias. Entre ellas cabe destacar:

- **Los principios humanitarios en peligro.** Por definición, la ayuda humanitaria debe ser imparcial, neutral e independiente, y debe ser percibida como tal, especialmente en situaciones de conflicto. Por todo ello, debe insistirse en que la ayuda humanitaria sea canalizada a través de organizaciones civiles. Cuando los soldados operan como trabajadores de ayuda humanitaria, la población civil tiene problemas para distinguir entre las fuerzas militares y las agencias humanitarias civiles. Ello dificulta que las agencias se presenten como separadas de las partes en con-

flicto, lo que puede derivar en una situación de inseguridad para los trabajadores de agencias humanitarias, que pueden verse obligados a salir del país y abandonar a los beneficiarios, como sucedió en Irak.

- **Calidad en entredicho.** La ayuda suministrada por las fuerzas militares llega a menudo en forma de actividades de “impacto rápido”, sin una planificación a largo plazo y sin una valoración previa de las necesidades. Las operaciones de las FFAA están pensadas en muchos casos para ganarse la simpatía de la comunidad afectada, mantener la publicidad internacional y mejorar la moral de sus soldados.

- **Una ayuda cara e ineficaz.** El uso de medios militares plantea problemas de coste-eficacia, ya que los servicios proporcionados por las FFAA —con la salvedad del apoyo logístico en algunos casos— los podrían prestar organizaciones civiles, con menores costes y mayor rapidez y efectividad. Los servicios militares pueden alcanzar un coste 8 veces superior al equivalente civil, en algunos casos<sup>58</sup>.

Las discrepancias entre los diferentes actores de la acción humanitaria sobre el papel que las Fuerzas Armadas españolas deberían desempeñar en estos casos se puso de manifiesto en los trabajos realizados dentro del Grupo de Coherencia de Políticas del Consejo de Cooperación. Tras casi un año de trabajo, el grupo consiguió a duras penas consensuar algunas recomendaciones en un documento de mínimos, debido a la oposición del Ministerio de Defensa a aceptar limitaciones a su participación en crisis humanitarias.

<sup>58</sup> El resto de recursos fueron dirigidos a Haití tras las inundaciones (494,5 miles de euros), Afganistán en ayuda humanitaria y tareas de reconstrucción (2,2 millones de euros), Pakistán para la reconstrucción tras el terremoto de Cachemira (1,7 millones de euros) y en reconstrucción en Kosovo (526,1 mil euros).





Como ha señalado el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), “la decisión de involucrar a los militares es siempre una decisión política, que no siempre responde a criterios estrictamente humanitarios, y es legítimo preguntarse por las motivaciones reales de esa decisión, que además se produce en un contexto de creciente politización de la ayuda humanitaria y de emergencia”<sup>59</sup>. En el caso español hay que añadir motivaciones como la necesidad de hacer atractivas unas FFAA con dificultades de reclutamiento en su proceso de profesionalización o contrarrestar una opinión pública crítica con la imagen bélica del ejército.

**España, al asumir los principios de la Buena Donación Humanitaria, se comprometió a afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas**

por conflictos armados, y a garantizar que en situaciones en que se utiliza la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, su uso esté en conformidad con los principios humanitarios, reconociendo la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias civiles. Asimismo, se comprometió a apoyar la aplicación de las directrices internacionales al respecto<sup>60</sup>, que establecen que las **capacidades militares y de defensa civil son un último recurso para responder a las necesidades de los civiles en una emergencia y que se deben limitar a facilitar el acceso y seguridad para que las organizaciones civiles realicen su trabajo y a apoyo logístico, y respetando siempre el liderazgo civil de las operaciones**. Tanto la Estrategia de acción humanitaria como el desarrollo de la L.O. de defensa nacional deberían reflejar con claridad estos criterios.

La región asiática se sitúa como la principal receptora de ayuda humanitaria española en 2005, debido principalmente a la respuesta a la crisis del tsunami que supuso el 24,9% del total, (26,9 millones de euros) y a las intervenciones tras el terremoto de Pakistán (3,1 millones de euros), y el conflicto en Afganistán (2,6 millones de euros).

Tanto en Indonesia como en Pakistán la participación del Ministerio de Defensa fue especialmente relevante<sup>61</sup>. En el primer caso, destinó 19,3 millones de euros al apoyo a los países afectados por el maremoto, un 70% del total de la ayuda humanitaria aportada por España<sup>62</sup>. Este monto se dirigió a acciones de reconstrucción (desescombro y nivelación de caminos y explanadas, construcción del helipuerto, acondicionamiento de colegios y depuradoras de agua) centradas principalmente en la zona de Banda Aceh, con un coste de

10,99 millones de euros; de asistencia sanitaria (atención básica a 2.500 personas, 6 intervenciones quirúrgicas y apoyo sanitario al hospital de Banda Aceh) por 2,5 millones de euros y acciones de transporte de materiales (depuradora, alimentos, medicamentos, material sanitario, agua potable y pastillas potabilizadoras) que representaron un coste de 5,8 millones de euros. Estos últimos recursos se dedicaron a la puesta en marcha de la operación "Respuesta solidaria", consistente en el envío de un destacamento aéreo (tres aviones Casa-235, y dos Hércules C-130 de apoyo al despliegue), un destacamento naval (buque anfibio *Galicia*) y un destacamento terrestre (unidad de ingenieros)<sup>63</sup>.

En el caso de Pakistán, el Ministerio de Defensa gestionó más del 50% de la ayuda destinada a este país por la cooperación española (1,7 millones de euros). Además, en esta emergen-

<sup>59</sup> Véase CAD/OCDE *op.cit.*

<sup>60</sup> En particular las Directrices sobre el uso de recursos de defensa militar y civil para el alivio de desastres, de 1994, y las Directrices sobre el uso de recursos de defensa militar y civil para apoyar actividades humanitarias de Naciones Unidas en emergencias complejas, de 2003.

<sup>61</sup> El resto de recursos fueron dirigidos a Haití tras las inundaciones (494,5 miles de euros), Afganistán en ayuda humanitaria y tareas de reconstrucción (2,2 millones de euros), Pakistán para la reconstrucción tras el terremoto de Cahemira (1,7 millones de euros) y en reconstrucción en Kososvo (526,1 mil euros).

<sup>62</sup> La AECl aportó 2,3 millones de euros y la cooperación autonómica y local 3,3 millones.

<sup>63</sup> Para un análisis más detallado de la respuesta española ante el tsunami léase el capítulo 1 de *La Realidad de la Ayuda 2004-2005*.

cia resulta preocupante el escaso protagonismo del Ministerio formalmente responsable de la cooperación española en la crisis más relevante de los últimos tiempos para la cooperación internacional. A pesar de la gravedad de la misma, del llamamiento urgente de Naciones Unidas de más de 500 millones de dólares, y del compromiso con los Principios del buen donante humanitario en los que se recoge que la financiación de la acción humanitaria debe estar basada exclusivamente en las necesidades, el Gobierno español respondió de manera limitada y la Agencia Española de Cooperación Internacional destinó apenas 680.000 euros a la crisis.

**EN LAS RESPUESTAS AL TSUNAMI  
Y AL TERREMOTO DE PAKISTÁN,  
EL MINISTERIO DE DEFENSA GESTIONÓ EL  
70% Y 50% RESPECTIVAMENTE  
DEL TOTAL DE LA AYUDA HUMANITARIA  
ESPAÑOLA ANTE AMBAS CRISIS**

África, región donde se encuentra el mayor número de personas afectadas por crisis humanitarias, recibió 36,2 millones de euros (33,5% del total). A nivel individual destacan las aportaciones dirigidas a la población refugiada en Sudán y Chad debido a la crisis de Darfur (7,2 millones de euros). La AECl canalizó más de cinco millones de euros a través de organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Cruz Roja. Además, para atender las crisis alimentarias de Sahel y África oriental se destinaron 6,8 millones de euros y otros 2 millones de euros para brindar apoyo a las poblaciones de Angola y República Democrática del Congo. Finalmente, se atendió la mejora de las condiciones de vida en los campamentos de refugiados saharauis en Argelia y los Territorios Palestinos con 8,5 millones de euros.

Es sin duda positivo el incremento de atención destinado a las crisis de esta región, que se ha puesto de manifiesto en el

incremento de los fondos y la canalización de parte de los mismos a través de los llamamientos de Naciones Unidas para las emergencias más graves. Dado el alto nivel de necesidades y la continuidad en las crisis en África, es necesario reforzar esta tendencia en los próximos años y seguir incrementando las contribuciones a la zona.

Por su parte, en América Latina, más de 9 millones de euros se destinaron a la atención de las tormentas tropicales y huracanes que dispararon las alarmas humanitarias entre septiembre y octubre, como en el caso de Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Como en años precedentes también se destinaron fondos a la asistencia a desplazados por el conflicto colombiano.

En el ámbito multilateral es especialmente destacable la contribución de 8,4 millones de euros al renovado Fondo Central de Naciones Unidas para Emergencias, compromiso que se realizó el mismo día de su presentación en marzo de 2006. Este fondo nace de la necesidad, reclamada por ONG y agencias humanitarias y reconocida por los donantes en la iniciativa del Buen Donante Humanitario de incrementar la financiación humanitaria “no dirigida”, que permita tanto una respuesta rápida ante nuevas emergencias como cubrir el déficit de fondos en las llamadas “emergencias olvidadas”.

Estas contribuciones multilaterales deben complementar la necesaria financiación de ONG especializadas. El instrumento existente para la financiación de las mismas, la Convocatoria Abierta y Permanente, no permite financiar a estos actores con la rapidez que exige este tipo de situaciones. Ello ha provocado que, en los primeros momentos de una emergencia, la única contribución efectiva que puede realizar la cooperación española sea el envío aéreo de material y promesas de fondos bilaterales o de contribuciones a organismos de Manos Unidas que tardan en materializarse.

Hasta noviembre de 2006, fecha de redacción de este informe, podemos afirmar que los aumentos en la cantidad de recursos destinados a la ayuda humanitaria tan sólo han ido acompañados de mejoras aisladas en la concepción, gestión

y calidad de la misma (como han sido el prescindir del uso del FAD para dar respuesta a crisis humanitarias o el incremento de los compromisos multilaterales). Para dar una respuesta adecuada que responda a las necesidades de las víctimas y respete los principios humanitarios, **la ayuda humanitaria española requiere un incremento gradual de los recursos hasta alcanzar al menos el 7% de la AOD total, a la vez que cambios profundos y contundentes en la calidad.** Entre las reformas que se deben abordar de forma urgente están:

- **Aprobación de la estrategia de acción humanitaria.** En 2005 se inició un proceso de consulta con los diferentes actores de la ayuda humanitaria con el objetivo de obtener insumos para la elaboración de una estrategia específica y el diseño del órgano correspondiente de gestión. A principios de noviembre, pasado el ecuador del Plan Director, sólo existe un borrador y se espera que a finales de este mes se realice la consulta con ONG especializadas y expertos. **Esta estrategia, junto con el incremento de fondos destinados a la ayuda, debería contribuir a cubrir las deficiencias que han caracterizado la ayuda española: escasez crónica de fondos, procedimientos lentos y rígidos para el desembolso, coordinación insuficiente de los diferentes actores, falta de definición del papel del Ministerio de Defensa y falta de protocolos claros de actuación.**

- **Reforma organizativa de la AECI.** Una de las tres líneas estratégicas de mejora del sistema de respuesta humanitaria incluidas en el Plan Director es la modificación de la estructura organizativa de la agencia<sup>64</sup>, **incluyendo la creación de una “oficina de ayuda humanitaria”.** Aunque ha habido incremento del personal en el área de ayuda alimentaria y de emergencia, y se han dado algunos avances en el fortalecimiento de la capacidad logística, está pendiente una reforma en profundidad que permita un aumento de capacidad en áreas como la prevención y preparación de desastres, y la evaluación y el seguimiento, otras asignaturas pendientes en este campo.

- **Acción política/diplomática complementaria.** La solución a muchas de las grandes crisis humanitarias que asolan África,

como los conflictos en Darfur, la República Democrática del Congo o Uganda, van más allá de la mera ayuda humanitaria, y pasan por una mayor implicación de la comunidad internacional en la resolución del conflicto y la protección de la población civil atrapada en el mismo. **El incremento de la ayuda humanitaria española todavía no se ha visto acompañado por una acción política complementaria en los foros relevantes, como la UE o Naciones Unidas.** En estos espacios España debe mostrar un compromiso activo con la protección de civiles, promoviendo la puesta en práctica del principio de la “responsabilidad de proteger” adoptado en la cumbre de Naciones Unidas en septiembre de 2005.



- **Desarrollo de los compromisos asumidos en la iniciativa GHD.** A pesar de la continua referencia en los PACI y en diferentes comparecencias públicas a la iniciativa del Buen Donante Humanitario (Good Humanitarian Donorship, GDH en sus siglas en inglés), a la que España se adhirió en noviembre de 2004, **nuestro país no cuenta todavía con un plan doméstico de desarrollo de los principios de esta iniciativa,** plan que es crucial para llevar los principios a la práctica y evaluar el verdadero compromiso de España con la mejora de la acción humanitaria internacional.

- **Reafirmar el liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en la respuesta a crisis humanitarias, incluyendo la decisión de involucrar o no a las Fuerzas Armadas en la respuesta,** y establecer explícitamente los criterios para la intervención de las mismas, siguiendo las directrices internacionales y los compromisos de España al respecto. Además, la imputación de los gastos de misiones militares a la AOD deberá ser transparente y seguir estrictamente los criterios establecidos por el CAD para estos casos.

<sup>64</sup> Las otras dos líneas mencionadas son la incorporación del enfoque de continuidad entre ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo, y la gestión de desastres y el género.

## Sensibilización y educación para el desarrollo



En 2005, España destinó 29,6 millones de euros a la sensibilización y educación al desarrollo, lo que supuso que fuera uno de los componentes de la cooperación con mayor crecimiento respecto a 2004 (65,4%) y sobre-ejecución respecto a las previsiones establecidas en el PACI (33,3%). El continuo crecimiento de los últimos años debe reforzarse en la última etapa de implementación del Plan Director para alcanzar el 2% demandado por las organizaciones de la sociedad civil, dado que en la actualidad el peso de este componente en el total de la AOD apenas llega al 1,22%. Este déficit se acentúa en la comparación entre los diferentes actores que intervienen en este ámbito. **La Administración General del Estado** (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación únicamente) con un total de 2,8 millones **destinó tan solo el 0,14% de la AOD total gestionada centralmente, mientras que la cooperación descentralizada**, comunidades autónomas y entes locales, **otorgó el 6,95% del total de su aportación a la cooperación internacional en 2005** (26,7 millones de euros).

Si bien la proximidad al ciudadano de los actores locales es una de las razones que justifica el hecho de que la cooperación descentralizada siga desempeñando un papel fundamental en este ámbito, la Administración central debe incrementar su participación y buscar el valor añadido de la misma. **Tampoco el hecho de que las competencias educati-**

**vas estén transferidas a las comunidades autónomas debe implicar que la Administración general del Estado se inhíba de un aspecto clave para asegurar la sostenibilidad del compromiso de la sociedad internacional con la cooperación internacional.** Para ello, la Coordinadora de ONGD de España recomienda avanzar en los siguientes aspectos<sup>65</sup>:

- Otorgar a la educación para el desarrollo categoría de **estrategia prioritaria** tanto en el ámbito de la cooperación como en el educativo.
- Definir un **responsable en el seno de la AECI** que coordine las actividades de educación para el desarrollo.
- Establecer **mecanismos y estructuras de coordinación** entre las Administraciones públicas: la general del Estado, autonómica y local.
- Promover **la colaboración con otras instituciones** con responsabilidades en las áreas de la información, educación e investigación, desde otros ministerios y consejerías hasta centros formativos públicos, medios de comunicación del Estado, etc.
- Articular **políticas de apoyo y estructuración** de la educación para el desarrollo en cohesión con las propiciadas por la Unión Europea.
- **Aumentar los fondos**, estableciendo en las convocatorias un porcentaje fijo destinado a educación para el desarrollo, con formularios, plazos (armonizados con los calendarios escolares), criterios y baremos de selección específicos. Se sugiere **reservar un 5% de los recursos destinados a la cofinanciación de las ONGD.**
- Establecer la posibilidad de **incluir los programas como instrumento** y no limitarse a la fórmula de proyectos.
- Tener en consideración el potencial que suponen **las alianzas y los consorcios** entre distintos actores a la hora de llevar a cabo tareas y actividades de educación para el desarrollo.

<sup>65</sup> Educación para el desarrollo. Una estrategia de cooperación imprescindible. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.

## Ayuda multilateral



cuadro 11. DISTRIBUCIÓN DE LA AOD MULTILATERAL POR TIPO DE CONTRIBUCIÓN						
CONTRIBUCIONES CONTABILIZADAS COMO AOD	Volumen total (euros)			% sobre AOD multilateral		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Aportaciones a la UE	464.819.000	537.496.936	630.630.000	64,84%	62,01%	67,84%
Organismos internacionales financieros	173.887.550	280.490.880	246.070.567	24,26%	32,36%	26,47%
Organismos internacionales no financieros	78.149.979	48.840.909	52.938.562	10,90%	5,63%	5,69%
Total AOD multilateral	716.856.529	866.828.725	929.639.130	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Seguimiento PACI 2003, 2004 y 2005

En 2005 la AOD multilateral alcanzó aproximadamente un total de 930 millones de euros, que se distribuyeron entre aportaciones a la Unión Europea (67,8%), a organismos financieros internacionales (26,5%) y organismos internacionales no financieros (5,7%) (véase cuadro 11). Las aportaciones a la UE crecieron por segundo año consecutivo mientras que las destinadas a organizaciones financieras internacionales se redujeron levemente. Por último, **la contribución a organismos no financieros se incrementó mínimamente respecto a 2004 y se redujo en relación a las previsiones del PACI 2005, lo que constituye una señal de alarma si el Gobierno está decidido a cumplir su palabra y hacer de estos organismos, tradicionalmente marginados en nuestra ayuda, una pieza fundamental de ésta.**

La cooperación española destinó este año a la Unión Europea un total de 630,6 millones de euros, así se mantuvo el crecimiento observado en años anteriores (17,32% en 2005). Asimismo fueron similares los pesos de los dos componentes en los que se distribuye el monto total. Tres cuartas partes de este monto, 475,3 millones de euros, constituyeron las transferencias al presupuesto general de las Comunidades Europeas. El resto, 155,3 millones, fue dirigido a la aportación al Fondo Europeo de Desarrollo (véase cuadro 12).

cuadro 12. APORTACIONES DE AOD A LA UNIÓN EUROPEA, 2005		
	Euros	% sobre AOD UE
TRANSFERENCIAS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (PARTICIPACIÓN)	475.290.000	75,37%
APORTACIÓN AL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO	155.340.000	24,63%
<b>TOTAL</b>	<b>630.630.000</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Seguimiento PACI 2005

**Con un total de 246,1 millones de euros, las aportaciones a organismos internacionales financieros fueron en 2005 el segundo componente de la AOD española multilateral.** La mitad se destinó al Banco Mundial, y alrededor de un tercio al Banco Africano de Desarrollo y al Banco Asiático de Desarrollo (véase cuadro 14). **Esta relevancia cuantitativa pone de manifiesto la necesidad de asegurar que España contribuye a que las políticas y actuaciones de estos organismos son coherentes y no contradictorios con los objetivos de lucha contra la pobreza adoptados por la comunidad internacional.**

**EL TOTAL DE LAS APORTACIONES A ORGANISMOS INTERNACIONALES NO FINANCIEROS, 52,9 MILLONES DE EUROS, FUE DISTRIBUIDO ENTRE OCHENTA Y SEIS ORGANISMOS O PROGRAMAS DIFERENTES. TAN SÓLO DOCE DE ELLOS RECIBIERON UNA CANTIDAD SUPERIOR A UN MILLÓN DE EUROS**

Finalmente, las aportaciones a organismos internacionales no financieros sumaron 52,9 millones de euros, apenas un 21,5% de las contribuciones a organismos internacionales y un 8% de las aportaciones a la Unión Europea. **A la escasez de fondos se une la enorme dispersión de estas contribuciones, que dificulta el seguimiento de los recursos y el acompañamiento de las políticas de estos organismos.** El total fue distribuido entre ochenta y seis organismos o programas diferentes y tan sólo doce de ellos recibieron una cantidad superior a un millón de euros. La Organización Mundial de la Salud (OMS) con 7,6 millones de euros, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con 4,7 millones de euros y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con 4,1 millones de euros fueron los principales receptores (véase cuadro 13)



## cuadro 13. APORTACIONES DE AOD A ORGANISMOS INTERNACIONALES NO FINANCIEROS, 2005

	Euros	% sobre OlnF
<b>OBLIGATORIAS</b>		
Organización Mundial de la Salud (OMS)	5,731.113	10,83%
Organización de las Naciones Unidas (ONU)	4.075.767	7,70%
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	3.957.700	7,48%
Fondo Multilateral para el Protocolo de Montreal (MONTREAL)	3.301.339	6,24%
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONU/DI)	3.060.040	5,78%
Instituto Agronómico Mediterráneo de Zaragoza (IAMZ)	2.582.810	4,88%
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	1.579.874	2,98%
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	865.510	1,64%
Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS)	631.977	1,19%
Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)	465.392	0,88%
Centro Internacional de Estudios Agronómicos Mediterráneos Avanzados (CIHEAM)	450.098	0,85%
Comisión Interamericana del Alúñ Tropical	426.489	0,81%
Convenio para el Cambio Climático	306.851	0,58%
Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN)	255.000	0,49%
Fondo Fiduciario Convenio de Biodiversidad	253.557	0,48%
Instituto Iberoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)	156.018	0,29%
Convenio de Lucha contra la Desertificación	142.148	0,27%
Fondo Fiduciario para el Protocolo de Montreal	76.923	0,13%
Fondo para el Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO	59.889	0,11%
Organización Europea para la Protección de las Plantas (OEPP)	42.800	0,08%
Centro Internacional para Conservación y Restauración de Bienes Culturales (ICROM)	21.774	0,04%
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)	8.813	0,02%
<b>Subtotal aportaciones obligatorias</b>	<b>28.446.880</b>	<b>53,74%</b>
<b>VOLUNTARIAS</b>		
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	4.700.000	8,88%
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	3.140.000	5,93%
Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (OOPS)	3.007.005	5,68%
Organización Mundial de la Salud (OMS)	1.866.685	3,53%
Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	1.800.000	3,40%
Alianza de Civilizaciones	1.000.000	1,89%
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	960.000	1,81%
Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)	900.000	1,70%
Investigación sobre el Cáncer	625.343	1,18%
Programa para el Medio Ambiente: Fondo de Contribuciones Voluntarias (PNUMA)	600.000	1,13%
Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)	369.171	0,70%
Profesionales Asociados para la FAO	369.000	0,70%
Unión Internacional contra la Tuberculosis y las Enfermedades Respiratorias (UICT)	362.652	0,68%
Organización Iberoamericana de Juventud	341.848	0,65%
OCDE - MENA	300.000	0,57%
Fundación Asia-Europa	290.978	0,53%
Programa ACNUR para Refugiados Saharauis	270.000	0,51%
CDB (Convenio sobre Biodiversidad Biológica)	256.800	0,49%
Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS)	208.500	0,39%
ACNUR, Programa Desplazados Internos en Colombia	200.000	0,38%
Oficina del Alto Comisario de Naciones Unidas de Derechos Humanos en Colombia	200.000	0,38%
Organismo Internacional de Energía Atómica - OIEA (Voluntaria)	180.000	0,34%
Programa de Expertos - OSCE	172.000	0,32%
Convenio para el Cambio Climático	158.616	0,30%
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	150.000	0,28%
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)	135.000	0,26%
Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN)	133.000	0,25%
Global Compact	130.000	0,25%
Federación de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja	110.000	0,21%
Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)	108.725	0,21%
Unión Postal Universal (UPU)	107.538	0,20%
Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios (UNOCHA)	100.000	0,19%
Global Water Partnership	100.000	0,19%
Centro Africano de Aplicaciones Meteorológicas para el Desarrollo (ACMAD)	90.000	0,17%
Instituto Europeo del Mediterráneo (IMEC)	80.000	0,15%
Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS)	77.872	0,15%
Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)	63.091	0,12%
Acuerdo Parcial en el Campo de lo Social y de la Salud Pública	60.185	0,11%
Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para Promoción de la Mujer (INSTRAW)	60.091	0,11%
Organización Panamericana de la Salud (OPS)	58.000	0,11%
Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)	50.000	0,09%
Programa de Lucha contra la Zoonosis en el Mediterráneo	49.943	0,09%
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA)	49.755	0,09%
Programa de Trabajo en Agricultura (2005-2006) (OCDE)	49.425	0,09%
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)	43.024	0,08%
CATIE - Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza	41.463	0,08%
Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD), Programa Master África	40.000	0,08%
Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)	35.000	0,07%
Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP)	29.120	0,06%
Comisión General de Pesca del Mediterráneo (FAO)	24.443	0,05%
Oficina del Representante Oficial de Niños y Conflictos Armados	24.000	0,05%
ICP-Forest (Programa de Cooperación Internacional de Bosques)	20.475	0,04%
Plan de Ayuda para la Seguridad Alimentaria	20.135	0,04%
Grupo de enviados especiales secretario general de la ONU	20.000	0,04%
Organización de las Naciones Unidas (ONU)	19.887	0,04%
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (Asistencia Técnica - OCDE)	18.000	0,03%
Comité Consultivo del Algodón (CCIA)	17.773	0,03%
Programa Global de Control de la Malaria (OMS)	12.710	0,02%
Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMPSE)	12.676	0,02%
Foro Internacional de Seguridad Química (OMS)	12.000	0,02%
Lucha contra la Fiebre Aftosa (FAO)	11.432	0,02%
Oficina de Recursos Zoonóticos (FAO)	10.000	0,02%
Centro Internacional de Sismología	9.447	0,02%
Centro Regional de Sismología para América del Sur (CERESIS)	7.712	0,01%
Fondo de las Naciones Unidas para víctimas de la Tortura (UNPVT)	7.200	0,01%
Asociación de las Naciones Unidas en España (ANUE)	5.760	0,01%
CEPE (Comisión Económica para Europa de las NUUJ)	5.400	0,01%
Intergubernamental Panel for Climatic Change (IPCC)	3.780	0,01%
Varios Organismos Internacionales	2.190	0,00%
Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI)	2.000	0,00%
RIOC (Red Internacional de Organismos de Cuencia)	1.000	0,00%
OMS - Programa para la Revisión del Acuerdo de Alma-Ata de Atención Primaria de Salud	634	0,00%
<b>Subtotal aportaciones voluntarias</b>	<b>24.491.683</b>	<b>46,26%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>52.938.562</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Seguimiento PACI-2005





cuadro 14. APORTACIONES DE AOD A ORGANISMOS INTERNACIONALES FINANCIEROS, 2005

Organismo	Euros	% sobre AOD UE
Banco Mundial	133.304.120	54,17%
Banco Africano de Desarrollo	42.720.999	17,36%
Banco Asiático de Desarrollo	40.726.681	16,55%
Banco Centroamericano de Integración Económica	9.982.167	4,06%
Banco Interamericano de Desarrollo	8.436.351	3,43%
Corporación Andina de Fomento	6.571.808	2,67%
Fondo Monetario Internacional	3.345.880	1,36%
AOD Carbono (2% total)	1.205.515	0,49%
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo	1.000.000	0,41%
BCIE	-1.222.955	-0,50%
<b>TOTAL</b>	<b>246.070.567</b>	<b>100,00%</b>

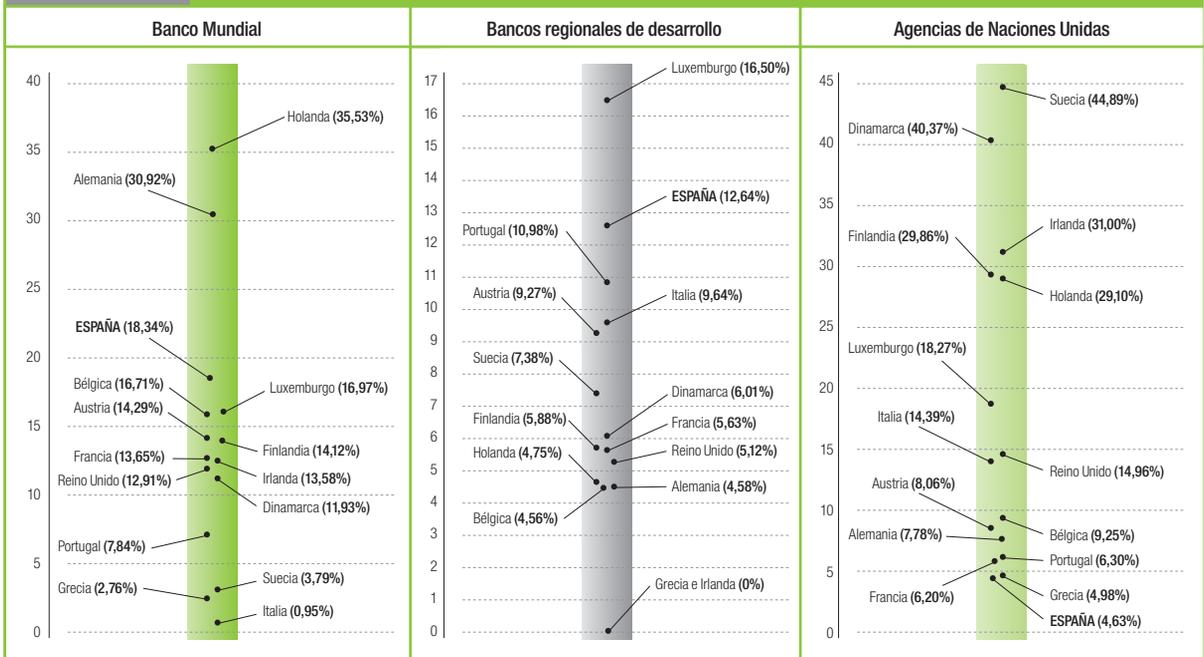
Fuente: Seguimiento PACI-2005

El año 2005 es de nuevo una muestra del desequilibrio existente entre las aportaciones a los diferentes organismos y la importancia dada por el Gobierno español a la labor de cada grupo de instituciones. Según los datos del CAD para 2004 respecto al peso de las diferentes aportaciones sobre el total de la AOD multilateral en los países de la Unión Europea, **España se sitúa en tercer lugar para el Banco Mundial, en segundo lugar para los bancos regionales y en el último lugar para las agencias de**

**Naciones Unidas.** El Gobierno español a través del Plan Director y en sucesivas intervenciones ha reiterado su voluntad de participar de forma activa en los organismos multilaterales e incrementar los recursos destinados a la cooperación internacional, para “compensar el bajo nivel relativo de presencia de España en los organismos internacionales financieros y no financieros”<sup>66</sup>. **Esta voluntad, que no fue acompañada de hechos concretos en 2005, parece estar empezando a dar sus primeros pasos en 2006.** Tal y como indicamos anteriormente, el Gobierno durante este año propuso dos enmiendas para la ampliación de la dotación del Fondo de Ayuda al Desarrollo en los Presupuestos Generales del Estado por 858 millones de euros. El destino principal indicado en principio para ambas es incrementar las contribuciones multilaterales. Según el Ministerio de Exteriores y Cooperación en noviembre de 2006 ya se ha avanzado en las negociaciones y firma de acuerdos con diferentes organismos no financieros para especificar el destino y modo de gestión de los nuevos recursos aportados.



gráfico 8. PESO DE LAS APORTACIONES A ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL TOTAL DE LA AOD MULTILATERAL PARA PAÍSES DE LA UE, 2004



Fuente: OCDE: CAD (2006)

<sup>66</sup> “Queremos que España esté presente en la conformación de la agenda internacional de desarrollo que se debate y decide en el seno de los organismos internacionales. Nuestro compromiso es firme en este sentido: deseamos contribuir al debate y toma de decisiones a escala multilateral”, comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Moratinos Cuyaubé, en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 6 de octubre de 2005. “Este importante porcentaje [...] hace necesario que nuestro país tenga una participación mucho más activa en la elaboración de la normativa y doctrina de desarrollo y de la cooperación de los organismos multilaterales. Debemos pasar de ser donantes pasivos a activos”. Comparecencia de la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Pajín Iraola, en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Congreso de los Diputados, 8 de febrero de 2005.

En lo que esperamos que sea una nueva fase de la cooperación española sigue faltando, sin embargo, una pieza clave. La estrategia sobre ayuda multilateral, prevista para 2005, aún está en proceso de elaboración y, por lo tanto, España todavía no cuenta con una política aprobada por el Consejo de Cooperación que articule nuestro papel en cada uno de estos organismos y defina los criterios que han de tomarse en cuenta para fijar las contribuciones a los mismos. **Urge avanzar en la finalización y aprobación de esta estrategia y que ésta dé el empuje definitivo para que la cooperación española incremente de forma decidida su compromiso multilateral y que éste se manifieste tanto en un crecimiento sustancial de las aportaciones económicas como en la participación más activa en la elaboración de propuestas e iniciativas.** En este proceso deben participar activamente diferentes ministerios (fundamentalmente el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Economía y Hacienda, responsable de la participación en los organismos internacionales financieros), que hasta ahora no se han coordinado lo suficiente a este respecto. Finalmente, **la estrategia debe marcar la concreción del compromiso gubernamental de rendir cuentas al Parlamento** sobre las posiciones adoptadas en el seno de los organismos internacionales, que por el momento se ha manifestado únicamente de forma puntual y tras la petición de alguno de los grupos.

Previo al análisis de la distribución geográfica y sectorial que hemos subrayar el **esfuerzo realizado por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo** en el establecimiento y aplicación de herramientas que permitan una **mejor planificación y evaluación de la cooperación española**. Por un lado, ha concluido el proceso de elaboración de los documentos de planificación de país (DEP) de los países prioritarios y ha puesto en marcha las estrategias sectoriales en ámbitos básicos de trabajo de la cooperación. Por otro, ha definido las bases metodológicas para la inmediata elaboración de los planes de actuación especial (PAES), referidos a países preferentes y de atención especial. Este marco sin duda contribuirá a dotar de mayor previsibilidad, calidad y eficacia futura a nuestra ayuda al desarrollo.

Asimismo es importante la sistematización realizada en el Seguimiento del PACI 2005 de los avances de la cooperación española en la implementación de los ODM y en línea con los objetivos de la Declaración de París<sup>67</sup>. La primera muestra con claridad contribuciones concretas por cada uno de los objetivos a la vez que permite obtener una valoración de los progresos realizados en los últimos años respecto a la orientación de la ayuda española a los mismos. La segunda, sin embargo, es aún un ejercicio bastante incompleto y confuso en algunos de los aspectos indicados<sup>68</sup>.



<sup>67</sup> Véanse páginas 44 y 45 del Seguimiento PACI 2005.

<sup>68</sup> Por ejemplo, respecto al indicador de progreso en otorgar ayuda ligada se cita "puesta a disposición de todos los agentes de la cooperación española de los medios técnicos, materiales y humanos de las oficinas técnicas de cooperación" o en utilización de sistemas nacionales se menciona como avance "la participación activa en el Grupo de Eficacia de la Ayuda del CAD para la elaboración de indicadores y cuestionarios de seguimiento y verificación de compromisos incluidos en la Declaración de París.



## Afrontando una asignatura pendiente: la evaluación en la cooperación para el desarrollo

Quien no aprende de los errores tenderá a repetirlos y quien no sabe lo que realmente funciona ¿cómo incrementará su calidad?

La evaluación de las intervenciones ha sido una tarea tradicionalmente pendiente de la cooperación española, ¿está en vías de dejar de serlo? En los últimos dos años, tanto la administración central como la cooperación descentralizada han experimentado cambios notorios en el campo de la evaluación. Entre ellos se destacan los siguientes:

- **Reforma organizativa.** La antigua Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) ha sido convertida en la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE). Dicha dirección general incluye la División de Evaluación de Políticas de Desarrollo, encargada del seguimiento, coordinación y evaluación de la ayuda española. Esta reforma brinda la oportunidad de dar un mayor peso político y administrativo a la evaluación. Hasta la fecha, sin embargo, se sigue produciendo el mismo número de evaluaciones por año desde 1998, cuatro.

- **Gestión y calidad de las evaluaciones.** El plan de evaluaciones 2004 incluyó por primera vez una presentación pública de los resultados de las 4 evaluaciones finalmente ejecutadas (3 programas en Honduras, Nicaragua, Mauritania y una evaluación del sector de salud en Mozambique<sup>69</sup>).

La calidad de los informes respecto a metodología utilizada, credibilidad de las conclusiones y utilidad de las recomendaciones ha mejorado respecto a los anteriores, y se

ha apreciado cierto avance en la cultura evaluativa del país. Sin embargo, permanece la escasez de análisis cuantitativos que permitan un diagnóstico creíble del impacto de las intervenciones y su capacidad para tomar decisiones más allá de la experiencia concreta juzgada.

El Plan de evaluaciones 2005 ha licitado a través de concurso público tres evaluaciones: el programa Araucaria, el instrumento microcréditos y la cooperación española en Marruecos. Es una novedad que los términos de referencia hayan sido elaborados con los aportes de una comisión de seguimiento para garantizar la participación de los agentes implicados, hayan sido difundidos públicamente a través de la web de la AECl –antes se hacía por envío limitado a los manifestantes de interés en participar– y que los correspondientes al Plan 2004 hayan sido publicados dentro de los informes de evaluación correspondientes. Esta práctica puede considerarse un esfuerzo por incrementar la transparencia de la AOD española. Respecto al contenido de los mismos, algunos expertos consideran que lo que se pide por parte de la Administración es poco realista dado el tiempo, información y presupuesto disponibles, especialmente al abordar el criterio de impacto.

- **Fortalecimiento del nexo planificación-evaluación.** La DGPOLDE ha incluido el componente evaluativo en la metodología de elaboración de los planes de país con el fin de que dichas evaluaciones retroalimenten los siguientes planes. El PACI 2006, al contener directrices y metas más concretas que los anteriores, es más evaluable y ha dedicado por primera vez un epígrafe específico a la evaluación (Directriz VIII).

<sup>69</sup> La licitación para las evaluaciones del fondo fiduciario España-PNUD, para apoyar el fortalecimiento de la gobernabilidad en Centroamérica (Nicaragua, Panamá, Guatemala y El Salvador), está pendiente de publicación.



Además la AECl ha incluido como requisito en las nuevas bases de cofinanciación con las ONGD la realización de evaluaciones finales de todos los proyectos que superen los 350.000 euros y de evaluaciones intermedias en todos los convenios que se firmen entre la AECl y las ONGD acreditadas. Estas misiones pueden incluirse dentro de la financiación pública.

● **Revisión de la metodología de evaluación.** Dadas las deficiencias y obsolescencia de las dos versiones anteriores (1998 y 2001), la DGPOLDE ha decidido impulsar un proceso participativo de revisión de la metodología. Una de las principales novedades es la propuesta de que la DG se centre en evaluaciones de "mayor alcance" y estratégicas, mientras que sea la AECl, resto de Administraciones y agentes ejecutores los que lleven a cabo las evaluaciones de proyectos y programas concretos. Si bien este cambio puede ser pertinente, va a exigir un extenso programa de capacitaciones de los diferentes actores involucrados.

El PACI 2006 contempla otras acciones como son el desarrollo de un protocolo de actuación en materia de evaluaciones de la cooperación española con el fin de armonizar las evaluaciones de las distintas administraciones y la publicación de un manual de gestión y realización de evaluaciones. Estos trabajos están realizándose en el marco de revisión de la metodología con lo que no es posible realizar aún una valoración.

En la órbita de la cooperación descentralizada también existen ligeros avances en materia de evaluación. Se ha creado un grupo de trabajo para evaluación dentro de la Comisión Interterritorial que ha llevado a cabo un diagnóstico sobre lo realizado hasta la fecha por comunidades autónomas y entes locales. Además, algunas autonomías y ayuntamientos han incluido en sus planes generales de

cooperación para el desarrollo referencias a la gestión de evaluaciones o la realización de una evaluación intermedia del propio plan cuatrienal (Cataluña, País Vasco, Galicia, Extremadura, Comunidad Valenciana y Ayuntamiento y Comunidad de Madrid, entre otros).

Para lograr que el proceso iniciado llegue a consumarse en plenitud y con éxito deberían tenerse en cuenta las siguientes sugerencias:

● **Recomendaciones prácticas y realistas.** La utilidad de las evaluaciones reside, en buena parte, en la concreción y realismo de las recomendaciones. Es posible que la ambición de los términos de referencia y su relación coste-utilidad (o coste-posibilidad) mengüe el esfuerzo de los evaluadores a la hora de obtener lecciones concretas, útiles, creíbles y operativas que faciliten el próximo paso a dar en la buena dirección de una ayuda de calidad.

El cambio posible puede perderse en el cambio óptimo o ideal. ¿Cómo implementar los cambios incluidos en informes con once páginas de recomendaciones?, ¿cómo se medirá y apreciará el impacto de un programa tan extenso, disperso y cambiante como ha sido Araucaria? Por tanto, el análisis de la evaluabilidad de intervenciones debe seguir siendo una preocupación central en los gestores y responsables políticos en materia de evaluación. Es muy probable que esto exija cambios en las normas de formulación de las intervenciones en el sentido de trabajar con sistemas de seguimiento e indicadores más eficientes.

● **Evaluación de los FAD.** La evaluación del instrumento FAD es una tarea pendiente incluida en el Plan Director 2005-2008 que no debería eludirse ni dilatarse para que pueda concluir antes del fin de la presente legislatura. No



sólo la evaluación de su aportación en términos de reducción de la pobreza, sino de los efectos concretos generados en los entornos más cercanos donde se ha “invertido” (previstos e imprevistos, directos e indirectos, económicos, políticos y sociales).

- **Cambio real.** Dado que la cultura de evaluación en la cooperación para el desarrollo española es escasa, junto con la edición de los manuales y protocolos, el esfuerzo debe orientarse a enseñar a “pensar evaluativamente” y hacer uso práctico de las recomendaciones. Convertir la evaluación en una tarea burocrática más, sin los adecuados incentivos para mejorar, reduce la inversión de los recursos destinados a evaluación a gastos superfluos.

- **Mejorar la medición de la calidad de la ayuda.** Es importante superar entre todos los agentes el indicador “fondos comprometidos” como aproximación a la calidad

de la ayuda. Pensemos en el muy difundido Plan África. Sabemos los montos comprometidos pero ¿cómo se han identificado las demandas e incentivos de los beneficiarios?, ¿cuál es su sistema de seguimiento y evaluación?, ¿qué se ha aprendido de los dos anteriores planes África que permitan predecir que éste va generar éxitos o evitar errores pasados?

Finalmente, señalar la importancia de difundir lo que realmente está funcionando o no en la ayuda, por qué lo hace y a qué coste. Esta es la principal aportación de las evaluaciones de impacto en sentido estricto. Es muy posible que a España le interese iniciarse en este tipo de evaluaciones de forma conjunta con agencias que tengan más experiencia o/y formar parte activa de iniciativas internacionales que están acometiendo este tema.

José M<sup>º</sup> Larrú. Universidad de São Paulo, CEU



## 4. Distribución sectorial de la AOD española

cuadro 15. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AYUDA BILATERAL BRUTA ESPAÑOLA, 2003-2005						
Ayuda sectorizable	Euros			Porcentajes		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Infraestructura y servicios sociales	494.882.726	439.514.163	509.491.353	41,29%	34,92%	30,56%
Infraestructura y servicios económicos	208.603.665	221.460.456	161.890.327	17,40%	17,60%	9,71%
Sectores productivos	81.786.726	96.711.887	84.394.403	6,82%	7,68%	5,06%
Total sectorial	108.902.119	150.455.772	155.458.530	9,09%	11,95%	9,32%
<b>Total sectores económicos y sociales</b>	<b>894.175.236</b>	<b>908.142.278</b>	<b>911.234.613</b>	<b>74,60%</b>	<b>72,16%</b>	<b>54,65%</b>
<b>Ayuda no sectorizable</b>						
Suministro de bienes y ayuda general de programas	7.300.749	7.241.610	13.817.463	0,61%	0,58%	0,83%
Actividades relacionadas con la deuda	93.683.064	161.164.144	502.073.353	7,82%	12,81%	30,11%
Ayuda de emergencia	78.927.591	68.086.141	108.076.351	6,58%	5,41%	6,48%
Costes administrativos de donantes	67.868.300	67.401.631	83.051.947	5,66%	5,36%	4,98%
Apoyo a organizaciones no gubernamentales (ONG)	6.106.318	4.387.302	6.553.706	0,51%	0,35%	0,39%
Sin especificación/no clasificados	50.549.925	42.106.329	42.498.320	4,22%	3,35%	2,55%
<b>Total sectores con fines generales de desarrollo</b>	<b>304.435.947</b>	<b>350.387.157</b>	<b>756.071.140</b>	<b>25,40%</b>	<b>27,84%</b>	<b>45,35%</b>
<b>Total AOD bruta</b>	<b>1.198.611.183</b>	<b>1.258.529.435</b>	<b>1.667.305.753</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Seguimiento PACI-2003, 2004 y 2005



El significativo peso de las operaciones de deuda en el total de la ayuda en 2005 condicionó la distribución sectorial de la AOD española, que en este año presentó una mayor similitud a la del resto de los países de la Unión Europea y el CAD. La ayuda a sectores económicos y sociales, que a lo largo de los años ha supuesto tres cuartas partes de la ayuda total distribuible sectorialmente, descendió hasta el 55%. Por su parte, la destinada a sectores con fines generales de desarrollo, en la que se incluyen las actividades relacionadas con la deuda, absorbió el 45% del total (véase cuadro 15).

Dentro de los sectores económicos y sociales, el de infraestructura y servicios sociales concentró el mayor porcentaje de recursos (30,6%) frente al de infraestructura y servicios económicos, cuyo peso es prácticamente la mitad de los años anteriores. Este cambio parece indicar un menor peso del componente más vinculado a los intereses de las empresas españolas y por lo tanto una mayor orientación de la cooperación española hacia los sectores más enfocados a la lucha contra la pobreza. Habrá que observar detenidamente esta evolución en los próximos años para confirmar que la tendencia se mantiene y se constituye por tanto como un rasgo de nuestra cooperación.

En los sectores con fines generales de desarrollo, además del lugar principal ocupado por las actividades relacionadas con

la deuda, se observa una tendencia levemente creciente en el suministro de bienes y ayuda general de programas, capítulo en el que se integran algunos de los nuevos instrumentos de cooperación como el apoyo directo al presupuesto. Además la ayuda de emergencia presenta un registro (6,48% de la AOD bilateral bruta distribuible sectorialmente) que recupera el peso del año 2003 tras la disminución experimentada en 2004 (5,41%).

Al igual que en años anteriores en este epígrafe dedicaremos atención especial al sector de cobertura de necesidades sociales básicas y al cumplimiento del Compromiso 20/20, acordado en la Cumbre de Copenhague de 1995 para conseguir el acceso universal a los servicios sociales básicos (SSB). Según el mismo, los gobiernos donantes deben destinar el 20% de su AOD y los gobiernos receptores el 20% de su gasto público a la financiación de estos servicios. **Según las estimaciones del Gobierno, en 2005 España habría destinado 194 millones de euros, el 21,29% de la AOD bilateral sectorialmente asignable a los SSB, lo que supondría haber alcanzado por primera vez en la historia el objetivo acordado.**

En los sucesivos informes de *La Realidad de la Ayuda*, hemos excluido los créditos FAD en el cálculo de este porcentaje, debido fundamentalmente a dos razones: por un lado, la con-

tribución de los mismos a la erradicación de la pobreza ha sido frecuentemente cuestionada y no existe aún una evaluación completa del instrumento que la justifique. Por otro, el espíritu crediticio y ligado del FAD hace que se trate de un instrumento totalmente inadecuado para financiar necesidades sociales básicas, y además genera una limitación de los recursos disponibles por el país para asegurar la provisión universal de estos servicios<sup>70</sup>. **Descontando el FAD, el porcentaje dedicado a los servicios sociales básicos se situaría en el 17%, una cifra que supondría un apreciable avance hacia el cumplimiento de este compromiso, que sin embargo aun no se habría alcanzado** (véase cuadro 16).

El menor peso de los créditos FAD en el total de la ayuda destinada a los servicios sociales básicos (un 20% en 2005 frente a un 35% y 31% en 2002 y 2003 respectivamente), explica la progresiva reducción de la diferencia entre el porcentaje estimado por el Gobierno y el cálculo realizado por Intermón Oxfam. Esperamos que en los próximos años el Gobierno analice rigurosamente el impacto de los créditos FAD en la lucha contra la pobreza y que el resultado defina el cálculo que la Administración central establece para el cumplimiento del compromiso con la iniciativa 20/20.

cuadro 16. CÓMPUTO DE LA AOD DESTINADA A SSB, 2004-2005		
Organismo	2004	2005
Educación básica	23.403.316	45.079.190
Salud básica	61.601.758	76.017.202
Prog./Pol. sobre población y salud reproductiva	10.523.139	23.286.581
Abast. y depuración de agua-sistemas de envergadura (1)	28.165.152	
Abast. básico de agua potable y saneamiento básico	11.953.853	32.582.490
Ayuda multisectorial para SSB	22.294.143	17.019.979
Total AOD bruta distributable a SSB	157.941.361	193.985.442
Total AOD bruta no reembolsable a SSB	110.860.487	154.689.809
Total AOD bruta distributable por sectores	908.142.278	911.234.613
% AOD a SSB según PACI 2005 (2)	17,39%	21,29%
% AOD a SSB sin FAD (3)	12,21%	16,98%

Fuente: Elaboración propia a partir de Seguimiento PACI 2004 y 2005

(1) En el cálculo del porcentaje para 2005 la DGPOLDE no incluye los montos destinados al abastecimiento y depuración de agua y sistemas de envergadura.

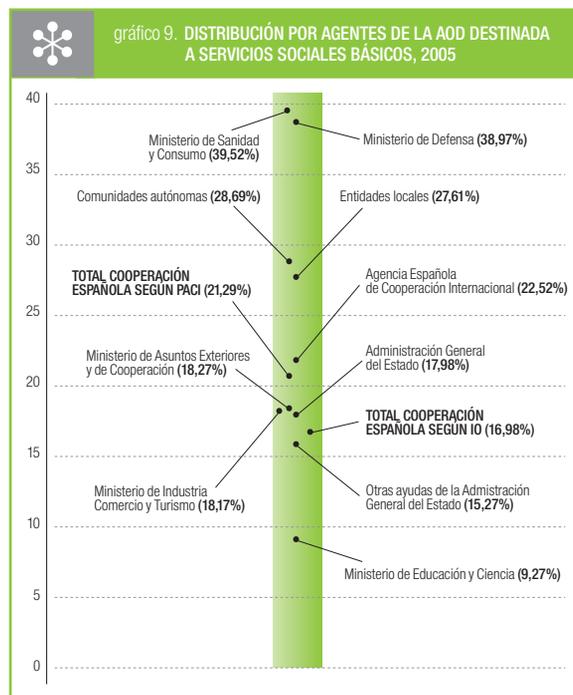
(2) Total AOD bruta distributable a SSB/Total AOD bilateral bruta distributable por sectores.

(3) Total AOD bilateral bruta no reembolsable a SSB/Total AOD bilateral bruta distributable por sectores.

Cuando analizamos la orientación de los distintos actores de la cooperación española hacia los sectores sociales básicos, un año más se observan las fuertes variaciones entre los mismos. Los actores que con mayor énfasis se dirigieron a estos sectores fueron, de mayor a menor, el Ministerio de Sanidad

y Consumo (39,52%), el de Defensa (38,97%), la cooperación descentralizada (28,69% comunidades autónomas y 27,61% entidades locales), y la Agencia Española de Cooperación Internacional (22,52%). Los desembolsos dedicados al sector salud tanto por el Ministerio de Sanidad como por el de Defensa (dadas sus intervenciones en asistencia sanitaria en Indonesia, Pakistán y Haití) explican estos altos porcentajes. Llama la atención particularmente el caso del Ministerio de Defensa, que en aras a su especificidad temática debería ubicarse de manera más natural en otros ámbitos sectoriales. Ello no hace sino ratificar la necesidad de revisar su rol dentro de la cooperación española en general y de la ayuda humanitaria en particular, tal y como se explica en el apartado previo de este mismo capítulo.

El porcentaje destinado por la cooperación descentralizada es similar al mantenido en anteriores años debido al importante peso que tienen las ONGD en la gestión de los recursos. Finalmente, como novedad **destaca el hecho de que la AECI haya destinado un porcentaje superior al 20% de sus recursos y que por tanto de forma individualizada haya alcanzado por primera vez el compromiso 20/20.**



Fuente: Seguimiento PACI 2005

<sup>70</sup> Tal y como se señalaba en *La realidad de la ayuda 2003-2004*, el PACI 2000 no incluyó el FAD en la medición del porcentaje 20/20 por no ser un instrumento adecuado para este sector. Sin embargo, sin haber realizado ninguna modificación en el instrumento, a partir de 2001 ha pasado a formar parte del cálculo.

Dentro de los sectores sociales básicos la mayor parte de los recursos se dirige al fortalecimiento de la salud básica (39,19%), seguido de la educación básica (23,24%) y el suministro de agua potable (16,8%). Al igual que en 2004 se confirma la tendencia del **crecimiento de los recursos destinados a educación básica** frente a la disminución de los gastos en el suministro de agua potable.

El aumento del peso de la educación básica también se puso de manifiesto dentro del conjunto de recursos destinados a la educación (174 millones de euros), en el que alcanzó un 25% del total. Este porcentaje, aun siendo todavía inferior al que supone la educación postsecundaria (universitaria y formación superior técnica y de dirección), ha experimentado un continuo crecimiento desde 2001, año en el que se situaba alrededor de un 11%. También se observa un aumento

significativo en el total de la AOD bilateral neta. Mientras que en 1999-2003 la media se situaba alrededor del 1,5%, en 2005 los recursos destinados a la educación básica alcanzaron el 3%. A pesar de que este incremento aún no es suficiente para alcanzar el 8% recomendado desde diversas instancias<sup>71</sup>, lo cierto es que ambos datos muestran un positivo cambio de rumbo que se ha visto reflejado en la estrategia sectorial revisada. Como muestra del compromiso serio con los acuerdos de Dakar y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en educación, el Gobierno español debe consolidar y profundizar el esfuerzo realizado en los dos últimos ejercicios. Por el momento, anuncios como la priorización de la promoción de la educación primaria universal con especial atención a las niñas en el plan de acción de la cooperación española para África subsahariana brindan signos esperanzadores.

## 5. Distribución geográfica de la AOD española



El análisis de la distribución geográfica de la cooperación española en 2005 nos muestra el crecimiento de los recursos destinados a África subsahariana (470 millones de euros), que concentró el 31,6% de la AOD bilateral bruta distribuible geográficamente. Esta región duplicó su peso respecto a la media de los dos años anteriores (15%), acercándose a los porcentajes que caracterizan a los países del CAD (35%). Por su parte, tal y como se observa en el gráfico 10, Oriente Medio y norte de África también incrementaron su cuota de participación respecto a 2003-2004 (17%), absorbiendo el

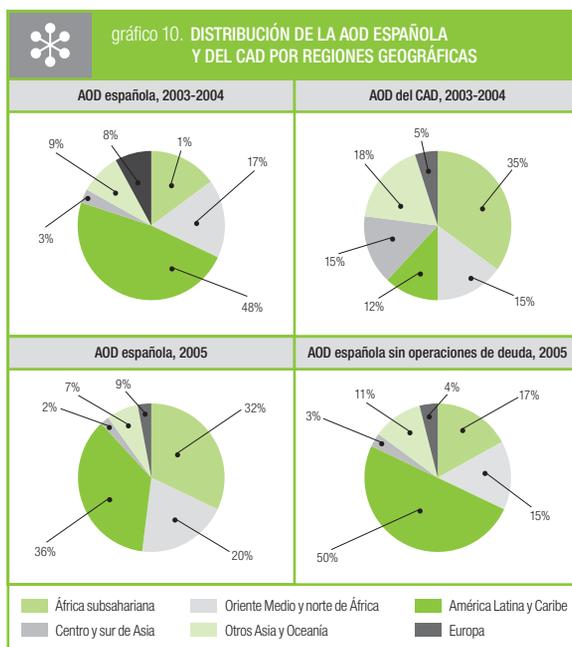
20% del total (299 millones de euros). Por el contrario, América Latina y Caribe recibieron 536,8 millones de euros, por lo que disminuyó significativamente su peso como región (36%). En este caso, debido a la importancia histórica de la misma en la cooperación española, a pesar del descenso, el peso se mantuvo superior al de la media de los países del CAD en el periodo estudiado (12%). Finalmente, la cooperación española destinó 40 millones de euros a los países europeos incluidos en la lista de receptores de ayuda del CAD, un 2% del total.

<sup>71</sup> Véase en la Proposición no de ley aprobada en 1999 en la Comisión de Cooperación y en la propuesta establecida en la CONGDE en 2004 "Ayuda y educación: un reto para la cooperación española".

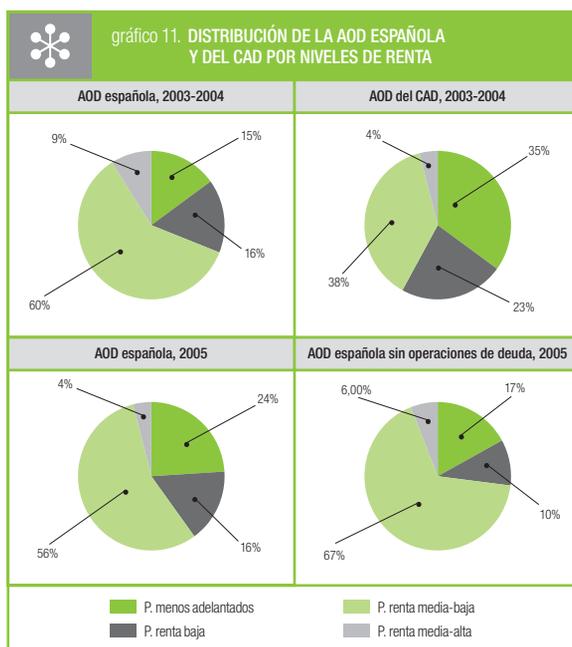
El incremento de la atención a África subsahariana ha sido largamente reclamado en sucesivas ediciones de este informe y por tanto no podemos dejar de valorarlo positivamente. Sin embargo, **cabe preguntarse por la sostenibilidad de este giro si tenemos en cuenta que esta particular distribución geográfica tiene su explicación en las operaciones del alivio de la deuda, que en este año se concentraron en la región de África subsahariana (61% del total), seguidas por Oriente Medio y norte de África (29,6%) y finalmente por América Latina (9,4%),** (véase cuadro 10). Si eliminamos estas operaciones, la distribución geográfica vuelve a su habitual composición. África subsahariana ocupa en torno a un 17%, similar al porcentaje de Oriente Medio y norte de África, mientras que América Latina recupera cuotas cercanas al 50%. Por lo tanto, podemos afirmar que en 2005, sin la distorsión creada por las actividades relacionadas con la deuda, se mantiene la marcada especialización regional de la cooperación española en América Latina y la escasa atención a África subsahariana. **La puesta en marcha del Plan África, marco de referencia del renovado compromiso del Gobierno con esta región, debe subsanar la falta de compromiso de la cooperación española con la región que padece mayores niveles de pobreza.**

Si tenemos en cuenta la coherencia de la distribución por países con las prioridades establecidas en el Plan Director resulta que en su primer año de implementación **la concentración en los países prioritarios (45,3% de la AOD bilateral bruta especificada por países) fue menor que la del periodo anterior (61,5%) y bastante alejada del compromiso de concentración del 70% en estos países.** De nuevo las operaciones de deuda, que estuvieron dirigidas en un 80% hacia los países de atención especial y otros países en vías de desarrollo, y los créditos FAD, que fueron destinados únicamente en un 41% a los países prioritarios, explican principalmente esta disminución. Estaríamos así ante la repetición de resultados que distorsionan la programación e incrementan la volatilidad de la ayuda.

Como es de esperar, **la distribución de la ayuda española por niveles de renta confirma el análisis anterior.** Si incluimos las operaciones de deuda, España destinó en 2005 el 56% de la



Fuente: OCDE:CAD (2006) y Seguimiento PACI 2005



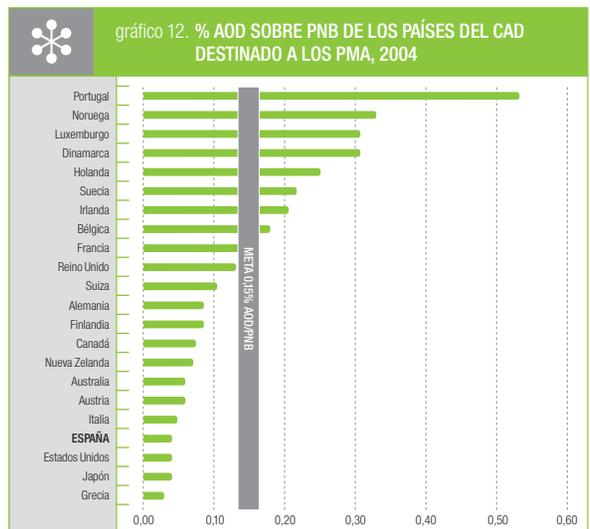
Fuente: OCDE:CAD (2006) y Seguimiento PACI 2005

ayuda distribible por niveles de renta a los países de renta media-baja frente al 24% a los países menos adelantados (PMA) y el 16% a los de renta baja. Esta distribución supondría que la cooperación española habría modificado sustan-



cialmente el modelo de distribución mantenido hasta ahora y que habría cumplido con otro de los criterios establecidos en el Plan Director 2005-2008 para el reparto geográfico: destinar al menos el 20% de la ayuda a los PMA. Sin embargo, si descontamos dichas operaciones, observamos un esquema más continuista con ligeros cambios y retos aún pendientes para cumplir con los compromisos del Plan Director. Con un 67% del total de la ayuda la participación de los países de renta media baja se acentuaría en comparación con previos ejercicios, los países menos adelantados (17%) mejoraría levemente (14% en años anteriores) y la de los de renta media baja se reduciría hasta el 10% frente a un 16% en 2003 y 2004 (véase gráfico 11).

Estos últimos datos mostrarían dos tendencias contrarias respecto a la mejora de la orientación de la AOD hacia los países más pobres. Si sumamos el peso de la ayuda dirigido a ambos grupos de países en 2003-2004 y 2005, sin contar el alivio de la deuda, se observa una menor orientación a los países necesitados en el último año. Mientras que en 2003-2004 el 30,6% de la ayuda fue dirigida a los países más pobres, en 2005 este porcentaje se redujo hasta el 27%.



Si medimos el porcentaje en relación al PNB, los datos de la OCDE del CAD señalan que **en 2004 España dedicó al grupo de los países menos adelantados tan sólo el 0,04% de su**

PNB, una cuarta parte del compromiso asumido ante la comunidad internacional de destinar entre un 0,15% y un 0,20% del PNB a estos países. Este reducido ratio sitúa a España en los últimos puestos entre los donantes, superando únicamente a Grecia, Japón y Estados Unidos. A la luz de estos datos, de los compromisos internacionales y del énfasis dado a los países menos adelantados y de renta baja en el Consenso Europeo sobre Desarrollo<sup>72</sup> debemos volver a subrayar la **necesidad de que España dedique una mayor atención a los países con un menor nivel de desarrollo**<sup>73</sup>. Asimismo deberá asegurarse de que la AOD que reciben los países de renta media está dirigida a la reducción de la pobreza y las desigualdades de forma que España contribuya a que la tendencia de avance de estos países hacia la consecución de los ODM se consolide.

En la descripción de los principales receptores de la cooperación española en 2005 observamos la similitud entre esta lista y la relativa a las operaciones de deuda (véanse cuadros 10 y 17). La deuda representó el 63% del total destinado a los diez países que recibieron en este año un mayor volumen de ayuda, y específicamente, para los tres primeros (Irak, Madagascar y República Democrática del Congo) supuso más del 95%. Por su parte, el peso de la cooperación reembolsable rondó el 10%

del total de la ayuda destinada a estos países. Por tanto, **un año más los FAD, los microcréditos y la deuda son los instrumentos que determinan la aparición de los países en los puestos de preferencia**. De los diez principales receptores de la ayuda este año, tres pertenecen al África subsahariana, dos de ellos son PMA (Madagascar y Senegal) y uno un país de renta baja (República Democrática del Congo). El resto, excepto Irak, se sitúan en América Latina y en los estratos de renta media con excepción de Nicaragua. Llama la atención que **ninguno de los tres principales receptores de 2005 es país prioritario de la cooperación española**, y en el caso de Madagascar tampoco país preferente o de atención especial. Esta circunstancia se explica de nuevo por el peso que la deuda representa en el total de cada uno de ellos.

**Sin tener en cuenta las operaciones de deuda, ninguno de los diez principales países receptores pertenece a África subsahariana, ninguno de ellos es PMA y sólo Nicaragua es país de renta baja**. En definitiva, la mayor orientación de la cooperación española a los países de menores ingresos y hacia África subsahariana se basa por el momento principalmente en decisiones adoptadas en la esfera internacional y asumidas por España y no tanto en cambios en la distribución de la ayuda planificados por el Gobierno español.

cuadro 17. PRINCIPALES RECEPTORES DE LA AOD ESPAÑOLA EN 2005							
2005	Total AOD bilateral neta (millones)	% sobre AOD bilateral total	FAD y microcréditos	% FAD y Microcréditos sobre AOD recibida	Condonación deuda	% CDE sobre AOD bilateral recibida	% FAD y microcréditos + CDE sobre AOD recibida
Irak (2)	154.206.438	10,29%	1.618.483	1,05%	148.590.984	96,36%	97,41%
Madagascar	108.978.331	7,27%	0	0,00%	108.571.732	99,63%	99,63%
Rep. Dem. Congo (2)	107.991.888	7,21%	-3.102.913	-2,87%	111.037.186	102,82%	99,95%
Honduras (1)	76.455.890	5,10%	10.371.764	13,57%	35.892.451	46,95%	60,51%
Senegal (1)	66.269.834	4,42%	6.067.174	9,16%	53.912.900	81,35%	90,51%
Bolivia (1)	53.648.644	3,58%	17.960.877	33,48%	0	0,00%	33,48%
Perú (1)	52.725.465	3,52%	9.891.702	18,76%	0	0,00%	18,76%
Nicaragua (1)	48.338.111	3,23%	21.650.630	44,79%	3.194.229	6,61%	51,40%
Ecuador (1)	38.816.525	2,59%	8.171.592	21,05%	6.475.356	16,68%	37,73%
El Salvador (1)	34.293.482	2,29%	698.663	2,04%	0	0,00%	2,04%
PRINCIPALES RECEPTORES AOD ESPAÑOLA EN 2005 SIN ALIVIO DE LA DEUDA							
Bolivia (1)	53.648.644	3,58%	17.960.877	33,48%			
Perú (1)	52.725.465	3,52%	9.891.702	18,76%			
Nicaragua (1)	45.143.882	3,01%	21.650.630	47,96%			
Honduras (1)	40.563.439	2,71%	10.371.764	25,57%			
El Salvador (1)	34.293.482	2,29%	698.633	2,04%			
Ecuador (1)	32.341.169	2,16%	8.171.592	25,27%			
Territorios Palestinos (1)	31.658.554	2,11%	11.707.438	36,98%			
Guatemala (1)	31.318.118	2,09%	240.982	0,77%			
Indonesia (2)	27.130.197	1,81%	14.333.325	52,83%			
Colombia (2)	24.924.827	1,66%	-5.949.779	-23,87%			

Fuente: Seguimiento PACI-2005. (1) País prioritario, (2) País con atención especial, (3) País preferente



<sup>72</sup> "La Unión Europea seguirá dando prioridad al apoyo a los países menos adelantados y a otros países de renta baja con el fin de lograr un desarrollo global más equilibrado, al tiempo que reconoce el valor de concentrar las actividades de ayuda de cada Estado miembro en áreas y regiones en las que posean ventajas comparativas y en las que puedan aportar más a la lucha contra la pobreza", Consenso Europeo sobre Desarrollo (2006).

<sup>73</sup> "En el marco de este consenso, España sigue impulsando la continuidad de la ayuda a los países de renta media baja, a la vez que se alinea con la ayuda europea a los países menos adelantados de África", Seguimiento PACI 2005.

## 6. Principales actores de la cooperación española

De forma novedosa respecto a anteriores informes, este apartado analizará la actuación de los principales actores de la cooperación española en 2005, incluyendo tanto los órganos ejecutores (ministerios, cooperación descentralizada y ONGD) como el Consejo de Cooperación y el Parlamento.

### Ministerios

La Administración General del Estado destinó en 2005, a través de 14 ministerios, 2.043 millones de euros a cooperación al desarrollo (84,1% de la AOD total). Los tres ministerios principales, por orden de peso en la cuota de participación en la AOD bilateral bruta, fueron el Ministerio de Economía y Hacienda (39,6%), bajo cuyo mandato recaen las operaciones de deuda y las contribuciones a organismos internacionales financieros, el Ministerio de Exteriores y Cooperación (36,03%) y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (17,6%).

	2002	2003	2004	2005
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	34,15%	33,62%	36,36%	36,03%
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio			35,46%	17,60%
Ministerio de Economía	51,86%	54,65%	20,08%	39,60%
Ministerio de Defensa	6,13%	4,50%	3,52%	2,96%
Ministerio de Educación y Ciencia	2,88%	0,69%	0,79%	0,69%
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	2,51%	3,07%	2,60%	2,03%
Ministerio de Interior	1,33%	0,91%	0,36%	0,12%
Resto de ministerios	1,14%	2,56%	0,83%	0,97%

Fuente: Seguimiento PACI-2005, 2004, 2003 y 2002

A pesar del crecimiento experimentado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que pasó de gestionar 337,6 millones en 2004 a 457,3 millones en 2005 de la AOD bilateral bruta, el mayor peso sigue recayendo en los dos ministerios (anteriormente unidos) que juntos aportaron el 57,20% de los recursos. Siendo conscientes del sesgo creado por el alto volumen de las operaciones de deuda en este

año, es necesario hacer hincapié en la **necesidad de mantener en los próximos años el incremento del protagonismo del principal organismo competente en materia de cooperación, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.**

El resto de los ministerios tuvieron una importancia mucho menor en el total de la ayuda. El Ministerio de Defensa, con un 3% de la ayuda bilateral bruta, y el de Trabajo y Asuntos Sociales, con un 2%, tuvieron con mucha distancia las cuotas más altas de participación.

### Cooperación descentralizada

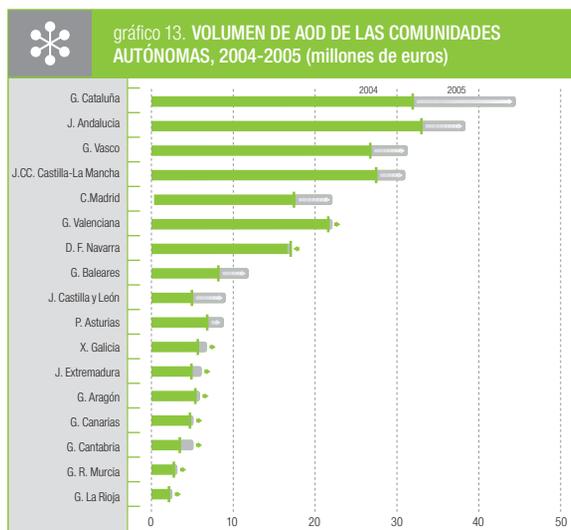
Entre los principales actores de la cooperación española se encuentran las comunidades autónomas (CCAA), diputaciones, ayuntamientos y otros entes públicos regionales y locales como los fondos de cooperación. Todos ellos forman parte de lo que denominamos **cooperación descentralizada, la cual en 2005 sumó 385,2 millones de euros (25,7% de la AOD bilateral neta), un 23,3% más que en 2004 (312,4 millones de euros).** Respecto a las previsiones publicadas en el PACI 2005, la AOD desembolsada fue inferior en 3,1 millones de euros debido a la infraejecución de las CCAA (14,5 millones de euros) que no pudo ser compensado por el incremento de la aportación de las entidades locales sobre lo previsto (11,4 millones de euros).

A pesar de todo, las CCAA destinaron en su conjunto 266,3 millones de euros, y así los recursos se incrementaron en un 20,3% respecto al año anterior. Si diferenciamos por comunidad, los montos totales y las clasificaciones del esfuerzo solidario de las CCAA apenas experimentaron variaciones. Más allá de los números, una valoración cualitativa nos muestra algunas novedades que comentaremos a lo largo de este apartado.

**En términos absolutos, la Generalitat de Cataluña, la Junta de Andalucía, el Gobierno Vasco y la Junta de Comunidades**

de Castilla-La Mancha por este orden permanecieron como los principales donantes a nivel autonómico, según los datos publicados en el Seguimiento PACI 2005.

El volumen total de AOD experimentó un crecimiento especialmente relevante en el caso de la Junta de Castilla y León, que fue superior al 85%. Este incremento tan pronunciado es un avance claro en la buena dirección. Dado el bajo nivel del que partía es importante que en los próximos años la expansión se mantenga y consolide. Destacan, asimismo, los incrementos de los gobiernos catalán, cántabro y balear, todos superiores al 40%. La Comunidad Foral de Navarra, por el contrario, redujo su presupuesto respecto a 2004. Finalmente, tampoco fue especialmente positivo el comportamiento de la Generalitat Valenciana, cuya AOD creció por debajo del 1% entre los dos ejercicios tratados.



Fuente: Seguimiento PACI-2005 y 2004

cuadro 19. COOPERACIÓN OFICIAL DESCENTRALIZADA POR CCAA, 2004-2005

	AOD total (euros)		Variación (%) 2004-2005	% sobre total CCAA	AOD % presupuesto total		AOD per cápita (euros)		AOD % PIB		AOD pc/PIB pc (%)	
	2005	2004			2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004
	G. Cataluña	44.102.616			31.357.699	+ 40,6	16,56	0,20	0,16	6,30	4,48	0,026
J. Andalucía	37.937.899	32.615.275	+ 16,3	14,25	0,16	0,15	4,83	4,15	0,030	0,029	0,30	0,29
G. Vasco	31.038.371	26.450.423	+ 17,3	11,66	0,44	0,43	14,61	12,45	0,056	0,051	0,56	0,52
J. CC. Castilla-La Mancha	30.597.848	27.206.542	+ 12,5	11,49	0,45	0,43	16,15	14,36	0,100	0,095	1,00	0,99
G. Valenciana	21.641.553	21.492.526	+ 0,7	8,13	0,20	0,22	4,61	4,58	0,025	0,026	0,25	0,28
C. Madrid	21.627.261	17.392.384	+ 24,3	8,12	0,14	0,13	3,63	2,92	0,013	0,012	0,13	0,13
C. F. Navarra	16.643.187	16.728.644	- 0,5	6,25	0,53	0,60	28,04	28,19	0,108	0,116	1,08	1,22
G. Baleares	11.652.875	8.130.417	+ 43,3	4,38	0,44	0,43	11,85	8,27	0,052	0,037	0,52	0,40
J. Castilla y León	8.931.840	4.781.873	+ 86,8	3,35	0,10	0,06	3,56	1,90	0,018	0,014	0,18	0,10
P. Asturias	8.723.940	6.799.980	+ 28,3	3,28	0,26	0,22	8,10	6,32	0,044	0,038	0,44	0,39
X. Galicia	6.597.546	5.627.134	+ 17,2	2,48	0,07	0,07	2,39	2,04	0,014	0,014	0,14	0,14
J. Extremadura	6.050.774	4.860.227	+ 24,5	2,27	0,15	0,13	5,58	4,48	0,040	0,035	0,40	0,35
G. Aragón	5.724.384	5.320.316	+ 7,6	2,15	0,14	0,14	4,51	4,19	0,020	0,022	0,20	0,22
G. Canarias	4.874.651	4.476.289	+ 8,9	1,83	0,09	0,09	2,48	2,27	0,013	0,013	0,13	0,14
G. Cantabria	4.805.103	3.405.067	+ 41,1	1,80	0,26	0,19	8,55	6,06	0,042	0,032	0,42	0,33
G. R. Murcia	2.793.299	2.630.131	+ 6,2	1,05	0,08	0,09	2,09	1,97	0,012	0,012	0,12	0,13
G. La Rioja	2.436.504	1.992.118	+ 22,3	0,91	0,25	0,22	8,09	6,62	0,036	0,031	0,36	0,32
G. Melilla (a)	84.800	n.d.	n.d.	0,03	0,05	n.d.	1,30	n.d.	0,007	n.d.	0,07	n.d.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PACI Seguimiento 2004 y 2005 y del Ministerio de Administraciones Públicas.

(a): La Ciudad Autónoma de Ceuta no aparece en el cuadro al no haber destinado partida alguna a cooperación al desarrollo en el año 2005, según datos de la DGPOLDE.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento PACI 2005 y del Ministerio de Administraciones Públicas

De nuevo, como en 2004, **los donantes que más se acercaron al 0,7% de su presupuesto total consolidado** (incluido el de sus organismos autónomos) fueron **los gobiernos navarro, manchego, balear y vasco**. Aunque todos ellos superaron el porcen-

taje destinado por el conjunto de la cooperación española (0,27%), siguen manteniéndose en datos lejanos del 0,7% demandado por las organizaciones de la sociedad civil.

Pese a situarse de nuevo en cabeza, **el Gobierno de Navarra redujo de forma considerable su esfuerzo presupuestario, pasando del 0,6% en 2004 al 0,53% en 2005**. La posición de liderazgo que ha ocupado la comunidad navarra durante años no debería conducir a un relajamiento de su esfuerzo solidario, sobre todo si tenemos en cuenta que ya en 1994 fijó, por acuerdo parlamentario, un calendario para alcanzar en cuatro años el objetivo del 0,7%, y mantenerlo desde entonces<sup>74</sup>. Este comportamiento a la baja también caracterizó el último año de la Generalitat Valenciana y el Gobierno de la Región de Murcia. Entre los crecimientos en términos relativos, únicamente es digno de mención el del Gobierno de Cantabria que pasa del 0,19% al 0,26%, cifra que, pese a su mejoría, continúa en un nivel que no podemos calificar más que de modesto. Esperamos que con la próxima aprobación de la Ley de Cooperación de esta



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento PACI 2005 y del Ministerio de Administraciones Públicas

<sup>74</sup> Véase *La Realidad de la Ayuda 2003-2004*.



cuadro 20. COOPERACIÓN OFICIAL DE DIPUTACIONES Y ADMINISTRACIONES MUNICIPALES, 2004-2005 (euros)

	AOD 2005 según PACIs	AOD 2005 según equipos IO	AOD 2004 según equipos IO	% sobre presupuesto 2005 según PACIs	% sobre presupuesto 2005 según IO	% sobre presupuesto 2004 según equipos IO
Dip. F. Álava	2.284.996	2.284.996	2.267.073	0,13	0,69	0,70
Ayto. Alicante	n.d.	602.626	1.000.851	n.d.	0,32	n.d.
Ayto. Barcelona	5.322.791	5.322.791	4.178.063	0,29	0,28	0,23
Dip. Barcelona	3.890.682	3.890.682	3.379.874	0,71	n.d.	0,62
Ayto. Bilbao	1.803.856	1.789.574	1.451.300	0,43	0,43	0,40
Dip. F. Bizkaia	n.d.	6.914.090	6.839.000	n.d.	0,57	0,60
Ayto. Córdoba	1.635.582	1.635.582	1.642.680	0,7	0,41	0,44
Ayto. Huesca	n.d.	120.000	116.500	n.d.	0,27	0,26
Ayto. Madrid	20.539.001	19.636.757	16.655.034	0,48	0,47	0,38
Ayto. Pamplona	1.836.271	1.836.071	1.716.271	0,79	0,76	0,75
Ayto. San Sebastián	1.322.285	1.136.042	1.148.042	0,59	n.d.	0,43
Ayto. Valencia	955.890	955.890	950.000	0,15	0,12	0,13
Ayto. Vitoria	2.207.395	2.209.056	2.185.474	0,92	0,86	0,84
Ayto. Zaragoza	2.152.000	2.134.000	1.947.131	0,34	0,34	0,35
Dip. P. Zaragoza	n.d.	565.144	538.232	n.d.	0,45	0,47

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI 2005 e información obtenida mediante encuesta realizada por los equipos territoriales de Intermón Oxfam

Nota: Al comparar y valorar la evolución entre los años 2004 y 2005 debemos tener en cuenta la ausencia de datos recopilados por el Gobierno en años anteriores

región esa tendencia al alza se consolide. El resto de Administraciones autonómicas incrementaron levemente sus porcentajes o mantuvieron el mismo que el pasado año.

En relación a la AOD per cápita, el Gobierno de Navarra, con 28 euros por habitante, encabezó la lista que relaciona la AOD con los habitantes de cada comunidad autónoma. No obstante, esta región es la única que ha visto empeorar este indicador con respecto al ejercicio anterior. Mientras tanto, la Junta de Castilla y León prácticamente duplicó su cifra del pasado año. Esta mejoría, sin embargo, no le permitió salir de las posiciones de cola en las que, independientemente del método de medición del esfuerzo que utilizemos, se sitúa año tras año, en compañía de los gobiernos canario, gallego y murciano, con cantidades inferiores a 2,5 euros por habitante.

En cuanto a la evolución del ratio *AOD per cápita / PIB per cápita*, que relaciona los recursos de ayuda con la riqueza por habitante de las distintas comunidades autónomas, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Gobierno Vasco acompañaron a la Comunidad Foral de Navarra en el grupo de los más solidarios. En esta ocasión los gobiernos canario y murciano y la Comunidad de Madrid se situaron en el grupo de la cola.

LOS MEJORES EJEMPLOS DE COMPORTAMIENTO SOLIDARIO VOLVEMOS A ENCONTRARLOS EN LOS AYUNTAMIENTOS DE PAMPLONA Y VITORIA QUE VIENEN SUPERANDO EL 0,7% DE SU PRESUPUESTO DESDE HACE VARIOS AÑOS

Pese a situarse en la primera posición, en Navarra la riqueza creció por encima del gasto en AOD, por lo que vio empeorar también este indicador con respecto al año precedente. Los gobiernos de Valencia, Aragón, Canarias y Murcia siguieron esta tendencia decreciente.

Por su parte, el volumen de AOD aportado por las entidades locales (EELL) en 2005 sumó un total de 118,9 millones de euros, 27,8 millones más que el año anterior. Es importante destacar el esfuerzo realizado por la DGPOLDE para incorporar por primera vez en el Seguimiento PACI 2005 datos sobre los principales donantes de la cooperación local<sup>75</sup>. Sin embargo, debemos subrayar la provisionalidad y posibles errores de los mismos. En sucesivos informes de *La Realidad de la Ayuda*, los equipos territoriales de Intermón Oxfam han recopilado datos de diferentes ayuntamientos y diputaciones. Algunos de los datos de este año presentan significativas diferencias a los publicados en el PACI 2005 (véase, por ejemplo, Diputación Foral de Álava o Ayuntamiento de Córdoba) debido tanto a diferencias en la cantidad elegida para informar sobre la AOD total (previsto ejecutado) como en aquella que debe tomarse como referencia para calcular el esfuerzo relativo. En este sentido creemos imprescindible una mejora en la **transparencia y una homogeneización de la metodología**

<sup>75</sup> La información publicada en el Seguimiento PACI 2005 sobre la AOD aportada por las EELL se obtuvo a partir de una encuesta dirigida por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) a los principales donantes de la cooperación local.

**de medición de las partidas de cooperación que se realiza desde organismos locales.** En relación a la definición del compromiso presupuestario de las diversas Administraciones, en Intermón Oxfam consideramos que aunque la mayor parte del esfuerzo para destinar el 0,7% de la renta nacional bruta a cooperación para el desarrollo debe realizarse desde la Administración General del Estado, los gobiernos autonómicos y locales deben contribuir con, al menos, el 0,7% de sus presupuestos totales.

Los mejores ejemplos de comportamiento solidario volvemos a encontrarlos en los ayuntamientos de Pamplona y Vitoria que

vienen superando el 0,7% de su presupuesto desde hace varios años. Asimismo debemos subrayar el crecimiento del Ayuntamiento de Madrid, que indica sin duda un mayor esfuerzo por este organismo. Deseamos se consolide este compromiso en próximos ejercicios y sea imitado, y preferiblemente superado, por el resto de entidades locales.

Dada la extensión y profundidad del análisis realizado en el informe anterior de *La Realidad de la Ayuda*, y la ausencia de grandes cambios generales, este año nos limitamos a señalar los principales hechos de la cooperación descentralizada a nivel político e institucional en el siguiente cuadro:

El presupuesto de la Junta para cooperación internacional sigue avanzando progresivamente, manteniéndose el objetivo de cumplir el compromiso acordado con la Coordinadora Andaluza de ONGD de alcanzar el 0,35% del presupuesto total al final de la presente legislatura, como paso previo para llegar al objetivo del 0,7% al final de la siguiente. La Junta tendrá que hacer un esfuerzo sostenido en los próximos ejercicios para lograr estos objetivos. De momento, el presupuesto de 2006 es un nuevo paso hacia la meta fijada.

Durante el ejercicio 2005-2006 se produjo una considerable actividad legislativa a favor de la consolidación de la cooperación andaluza. Se aprobaron los decretos de creación del Consejo Andaluz de Cooperación y de la Comisión de Cooperación. En cuanto al primero, las ONGD se mostraron insatisfechas con la composición definitiva del mismo, al no ofrecer una paridad Administración – sociedad civil.

Asimismo, el proceso para la elaboración del Plan Andaluz de Cooperación se inició a mediados de 2005, abriéndose a la participación de las ONGD, proceso que sigue sin concluir un año después.

Finalmente, en 2005 se inició el trámite parlamentario para la elaboración de la ley de regulación del funcionamiento de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional, ley que ha sido aprobada en mayo de 2006. Desde las ONGD se volvió a insistir en que esta ley debe venir acompañada de un incremento en los medios humanos y materiales para gestionar con calidad la cooperación autonómica.

En cuanto al Ayuntamiento de Córdoba, destaca el aumento y la consolidación del personal de su Departamento de Cooperación a lo largo de los años 2005 y 2006. Las mejoras en cuanto a personal de las áreas de cooperación y su formación es una reivindicación que venimos realizando desde hace bastantes años, por lo que valoramos positivamente la decisión tomada por el consistorio cordobés.

La Ley de Cooperación Aragonesa preveía la creación de un fondo de cooperación. Tras un intento fallido en la pasada legislatura, el Gobierno de Aragón ha decidido impulsar su creación en el tramo final del actual mandato y así se ha manifestado al Consejo Aragonés de Cooperación. La celebración de una jornada técnica sobre fondos de cooperación, organizada por la Coordinadora Autonómica de ONGD, ha permitido analizar los diferentes modelos de fondo y abrir el debate a la sociedad civil. Sin embargo, la cercanía de las elecciones autonómicas y locales puede ralentizar la actual iniciativa.

A pesar de las declaraciones del –ahora– ex consejero de Economía de aumentar sustancialmente la partida de cooperación, según indican los datos de este informe, este crecimiento no se ha materializado en 2005. Se hace necesario, por tanto, un compromiso serio de la administración autonómica. En este sentido, las ONGD aragonesas demandan la elaboración de un calendario en el que se fijen unos objetivos claros, en tiempo y cuantía, para avanzar hacia el 0,7% del presupuesto.

Como en otras regiones, ha comenzado a funcionar un comité autonómico de emergencias que trata de agilizar el procedimiento de ayuda en estos casos, mediante el intercambio de información sobre los actores presentes en las diferentes zonas y sus posibilidades de actuación. El comité ha tenido algunas dificultades iniciales pero creemos que puede ser un instrumento válido para la colaboración entre administraciones y ONGD.

En cuanto al Ayuntamiento de Zaragoza observamos con preocupación el retroceso de la ayuda al desarrollo (0,35% en 2004; 0,34% en 2005), cuando en 1999 alcanzó el 0,6% del presupuesto.

En mayo de 2006 se aprobó la Ley del Principado de Asturias de Cooperación al Desarrollo, uniéndose, de este modo, al grupo de regiones que cuentan con un escenario regulador a largo plazo para su política de solidaridad internacional. En la cooperación canalizada a través de ONGD destacan las prioridades establecidas por el Principado: los pueblos con un índice de desarrollo humano bajo o medio, en el plano geográfico, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el ámbito sectorial.

En el plano político destaca la entrada en vigor en junio de 2005 de la Ley de Cooperación de las Islas Baleares y la aprobación en 2006 de un nuevo decreto sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación.

En octubre de 2005 se creó la Consejería de Inmigración y Cooperación del Gobierno de las Islas Baleares que se estructura en tres órganos directores, la Secretaría General, la Dirección General de Inmigración, comunidades baleares radicadas en el exterior y casas y centros regionales en las islas Baleares; y la Dirección General de Cooperación.

En lo cuantitativo, cabe destacar que la consejera de Inmigración y Cooperación, en la Memoria de cooperación para el año 2005 indica que han alcanzado el 0,7% de su presupuesto<sup>76</sup>, pese a que los datos publicados en el Seguimiento PACI 2005 muestran que se mantiene aún lejos de esa cifra. Muy probablemente esta diferencia se deba a la partida sobre la que se ha calculado ese porcentaje<sup>77</sup>.

Lo más destacable de este período es el inicio de la institucionalización normativa de la cooperación canaria con la puesta en marcha de la Ley de Cooperación, reivindicación reiterada de las ONGD; la publicación de un borrador de Plan Director, anunciado desde hace tiempo y que sería el primero para la cooperación canaria; así como la creación en mayo de 2006 del Consejo Asesor de Cooperación. Avances todos ellos que se considera mejorarán la coordinación y orientación de la cooperación al desarrollo en la comunidad. No obstante, este refuerzo institucional debe verse acompañado de un incremento sustancial de los fondos, aún lejos del compromiso del 0,7%.

Además del considerable incremento presupuestario, hay que destacar el inicio de la tramitación parlamentaria de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo, que se espera comience en el último trimestre de este año, para entrar en vigor a principios de 2007. La aprobación de esta ley había sido anunciada a comienzos de la presente legislatura para finales de 2004 o principios de 2005.

El Gobierno regional continúa, como en años anteriores, financiando microacciones, proyectos de sensibilización y proyectos o programas de cooperación. En acción humanitaria no se han realizado avances significativos, por lo que se sigue optando, en los casos de emergencia, por la colaboración a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se está esforzando por estar a la vanguardia de la cooperación descentralizada y avanza en esta línea desde hace varios años. A lo largo de 2005 empezó a tomar forma el primer Plan Estratégico de Cooperación para el Desarrollo de Castilla-La Mancha, algo que quedaba pendiente desde la aprobación de la Ley de Cooperación de la región.

En 2007 está previsto incluir una convocatoria específica para sensibilización y educación para el desarrollo, proyectos que hasta ahora iban incluidos en la misma convocatoria que los de cooperación. Valoramos esta decisión positivamente, dadas las particularidades de este tipo de actividades. En acción humanitaria se ha producido un cambio significativo que es reflejo de la incorporación de aprendizajes: frente a las dificultades técnicas de las herramientas anteriores, se ha creado una convocatoria específica, abierta todo el año, asegurándose que un mínimo del 10% de la AOD se dedicará a este tipo de acciones.

La otra gran novedad en la región es la celebración del primer año del Fondo Castellano-Manchego de Cooperación que aúna corporaciones locales y otras entidades, y que se ha creado como fundación con entidad jurídica propia. En este primer año ya han abierto convocatorias de cooperación, sensibilización y acción humanitaria.

La Junta de Castilla y León ha dado algunos pasos este último año que consideramos deben resaltarse. El más importante es la elaboración y tramitación del Proyecto de Ley de Cooperación al Desarrollo, un proyecto que se ha visto nutrido con los aportes de los diferentes agentes de cooperación. El proyecto se encuentra en estos momentos en proceso de debate en el seno de las Cortes.

Alguno de los puntos que contempla dicho Proyecto de Ley ya se han empezado a poner en práctica. Es el caso del Comité de Ayuda Humanitaria y de Emergencia que funciona como órgano de intercambio de información y coordinación entre las distintas administraciones de la región.

La aprobación de la ley llevará, asimismo, a la elaboración del Plan Director de Castilla y León, que esperamos que sea determinante para dar un impulso nuevo a la cooperación de la Junta y para abordar retos como el de identificar prioridades sectoriales y geográficas propias. Creemos que este impulso también debe verse reflejado en un incremento cuantitativo de la AOD de la región, que debe tener como horizonte el acuerdo tomado en las Cortes de llegar al 0,7%.

Durante 2005 los principales actores catalanes, Generalitat y Ayuntamiento de Barcelona, han aumentado sus partidas destinadas a cooperación al desarrollo. Acompañando al crecimiento importante de fondos, la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo se ha ido estructurando con coherencia y las asignaciones se han realizado, en general, siguiendo criterios técnicos. Sólo algún caso puntual ha enturbiado la rigurosidad de la Agencia en las cofinanciaciones a ONGD, cuya imparcialidad debería generalizarse.

También en la Generalitat se han hecho avances para que la cooperación de los diferentes departamentos se ajuste a los dictámenes del Plan Director, aunque queda camino por recorrer en este aspecto.

En el plano legislativo, el Ayuntamiento de Barcelona ha aprobado su propio Plan Director, con la participación del sector no gubernamental. La Generalitat, por su parte, seguirá con la elaboración del suyo durante el año 2006 (el actual plan tiene una vigencia de 2003-2006).

<sup>76</sup> Disponible en la dirección [http://dgcooper.caib.es/user/memoria\\_2005/index.htm](http://dgcooper.caib.es/user/memoria_2005/index.htm)

<sup>77</sup> Véase el capítulo "La cooperación descentralizada, diez años después" en el informe *La Realidad de la Ayuda 2005-2006*.

Junto al incremento experimentado por el volumen de la ayuda extremeña, es destacable a nivel político la presentación de los planes anuales de cooperación 2005 y 2006, en los que se destacan algunas buenas prácticas cualitativas como la distribución temática de los fondos (50% destinado a cooperación a través de la convocatoria de ONGD, un 10% destinado a sensibilización y un 20% destinado a ayuda humanitaria). La distribución sectorial o la incorporación de conceptos como el codesarrollo también son novedades a destacar.

El Plan General rige también el trabajo del Fondo Extremeño que, al contrario de otros fondos autonómicos, canaliza todos sus recursos a través de la cooperación directa, muy centrada en intercambios y asistencia técnica de administraciones locales. Las contribuciones a este fondo provienen casi exclusivamente de municipios y diputaciones extremeñas.

Durante 2006 se ha aprobado el Plan Director de la Cooperación Gallega 2006-2008 y se ha iniciado la puesta en marcha de la Agencia de Ayuda Humanitaria de Galicia.

Desde la región se valoran especialmente los proyectos que se enmarcan dentro de los programas Nauta (pesca en África), Vita (salud en África) y Araucaria (medio ambiente en América Latina), coordinados por la Agencia Española de Cooperación Internacional. Valoramos positivamente el esfuerzo por mejorar la coordinación de políticas en materia de solidaridad internacional entre la comunidad autónoma y la Administración General del Estado. Sin embargo, esta práctica no debería derivar hacia una canalización de fondos continua hacia la cooperación estatal, que limite las ventajas comparativas de la cooperación descentralizada.

En la Comunidad de Madrid lo más significativo de este periodo ha sido la creación de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación. Este proceso ha corrido en paralelo a la elaboración del Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2005-2008. Aunque lejos del 0,7%, el plan recoge un compromiso de aumento de fondos bastante significativo. En 2005 ya ha habido un incremento del 24,3% con respecto al año anterior, algo a destacar en una comunidad cuyo presupuesto de cooperación al desarrollo apenas ha experimentado cambios en los últimos ejercicios.

Las herramientas que se planteaban en el Plan anterior comienzan a consolidarse y 2005 ha sido el año de evaluación de los primeros programas. Evaluar los planes anuales más allá de los instrumentos debe estar entre los retos de esta administración.

El Ayuntamiento de Madrid, por su parte, destaca por haber invertido tiempo y recursos en avanzar en la calidad de su ayuda. Algunos rasgos a señalar son los planes estratégicos de actuación, la creación del Consejo Municipal de Desarrollo, una apuesta importante por la cooperación directa con municipios de países del Sur o su deseo por profundizar en el trabajo de educación para el desarrollo y sensibilización. De hecho, está prevista la elaboración de un plan estratégico específico para esta materia.

Hay que valorar positivamente los deseos expresados por el Ayuntamiento de Madrid de mejorar la calidad de su cooperación, la orientación a resultados y su visión estratégica a la hora de facilitar procedimientos. Sin embargo, los cambios emprendidos están creando incertidumbre: una cosa es el deseo manifestado y otra los recursos con los que se cuenta y la realidad desde la que se parte.

A la espera de la entrada en vigor del Plan Director del Gobierno de Navarra que pretende ser el marco de la política de cooperación de la región para el periodo 2007-2010, los años 2005 y 2006 se caracterizan por el continuismo respecto a los ejercicios anteriores. Dicho plan comenzó a elaborarse en 2005 con una presencia activa de las ONGD y se espera su aprobación en el segundo semestre de este año.

En cuanto a las convocatorias de subvenciones, cabe destacar que la partida destinada a sensibilización y educación para el desarrollo no llegó al 4% del presupuesto en 2005, y por tanto es uno de los puntos a mejorar en el futuro.

La Ley de Cooperación para el Desarrollo del País Vasco se encuentra en fase de discusión parlamentaria. Se espera que entre en vigor antes del fin de 2006. Como principal novedad, el Gobierno Vasco ha iniciado en este ejercicio la discusión con las entidades sociales de una propuesta de instrumento nuevo: los programas de cooperación para el desarrollo, que tendrán una duración y un monto económico superiores a los proyectos tradicionales.

En Álava, lo más destacado ha sido la puesta en marcha del Fondo Alavés de Emergencia, como mecanismo conjunto del Ayuntamiento de Vitoria, la Diputación Foral y la Caja Vital, para apoyar con agilidad las acciones ante emergencias humanitarias. Este mecanismo se apoya en un conocimiento previo de quién puede intervenir y dónde, y en la disponibilidad inmediata de fondos (sin la demora que supone pasar por un protocolo de selección de la actuación, decisión y desembolso).

Los diferentes órganos de la cooperación al desarrollo han seguido funcionando, tanto a nivel regional (Comisión Gestora del Fondo de Cooperación y Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi) como en los casos de los consejos de cooperación de los ayuntamientos de Vitoria y Bilbao (este último de reciente creación), con una amplia participación e implicación de las ONGD. En el Ayuntamiento de San Sebastián, por su parte, continúan a la espera del suyo.

Durante el año 2005, y para adaptarse a lo dispuesto en el Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de La Rioja 2004-2008, se han publicado tres órdenes que regulan las convocatorias para cofinanciación de proyectos de cooperación de ejecución anual, de proyectos de ejecución bianual y de proyectos de sensibilización. En estas órdenes se han introducido formularios específicos con el objetivo de facilitar su gestión y su presentación.

Las convocatorias de subvenciones a ONGD son gestionadas conjuntamente por el gobierno regional y 31 ayuntamientos, a través de un fondo financiero. Este sistema puede ser interesante como modelo de coordinación entre administraciones de distintos niveles. Las organizaciones de La Rioja solicitan una mayor transparencia, de modo que se sepa qué porcentaje de dicho fondo corre a cargo del Gobierno autonómico y qué parte a cargo de los ayuntamientos. También se critica que la cooperación está muy ligada a intereses económicos y a la existencia de riojanos en los países beneficiarios, lo que, como venimos señalando insistentemente en las distintas ediciones de este informe, limita la consecución del objetivo último de la cooperación al desarrollo: la lucha contra la pobreza.

En esta región destaca la presentación el 5 de mayo del anteproyecto de ley valenciana de cooperación para su debate en las Cortes y aprobación antes de que termine esta legislatura pese a que, según lo establecido en el Plan Director 2004-2007, la ley ya debería estar aprobada.

Desde la Coordinadora Valenciana de ONGD se ha considerado que los aspectos negativos de este anteproyecto de ley sobrepasan a los positivos y que, además, supone, respecto al resto de legislaciones autonómicas en materia de cooperación, un retroceso importante en algunos temas. Las principales críticas y recomendaciones al anteproyecto de ley son las siguientes:

- No concede ningún papel a las Cortes Valencianas en la planificación de la cooperación al desarrollo ni en la valoración de su ejecución.
- Abre la posibilidad a que acciones llevadas a cabo por cualquier organismo de la Generalitat puedan ser computadas como AOD sin mayor requisito que la no contradicción con los principios generales que establece.
- Debería fijar unos mínimos de publicidad y transparencia para garantizar que la totalidad de la ayuda se destine a los fines que le son propios y para que existan mecanismos que aseguren la información suficiente para su conocimiento por parte de la ciudadanía.
- Debería reconocer el papel fundamental de las ONGD, y mejorar en su redacción la descripción de estas entidades, sobre todo en lo relativo a su independencia.
- Supone un grave retroceso la consideración de entidades con ánimo de lucro como agentes susceptibles de recibir financiación de los fondos públicos destinados a cooperación al desarrollo. Sin negar la posibilidad de participación de estas entidades, la Coordinadora considera que la actual redacción puede dar lugar a la instrumentalización de los recursos de ayuda para fines distintos a los de la erradicación de la pobreza.

## Organizaciones no gubernamentales de desarrollo, ONGD

Las ONGD son otro de los actores clave en la cooperación española, especialmente relevantes en el caso de la descentralizada. En 2005, las ONGD recibieron a través de la financiación de la AECI y de las entidades de la cooperación autonómica y local, un total de 301 millones de euros, un 20% de la AOD bilateral española. Estos datos suponen un descenso respecto a 2004 tanto en términos absolutos (346,9 millones de euros) como relativos (27,6%). Entendemos que esta diferencia no responde a una voluntad explícita de reducir el rol de las ONGD en el seno de la cooperación española, lo cual sería contradictorio con la apuesta por poner en la práctica “la confianza en las ONGD y la responsabilidad compartida de la política de desarrollo”, a las que el Gobierno hace referencia para exponer el

nuevo modelo de relación con las organizaciones no gubernamentales de desarrollo<sup>78</sup>. En los próximos años, ello debe implicar dotar a las mismas de un nivel de recursos que permita asegurarles un papel relevante en el conjunto de la cooperación.

Este año destacan particularmente los cambios que el instrumento de cofinanciación a ONGD ha experimentado. **El marco regulador de las subvenciones de cooperación al desarrollo a las ONGD fue modificado por la entrada en vigor el 19 de febrero de 2005 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones.** A partir de esta fecha, se exige a todas las administraciones públicas que tengan en marcha programas o convocatorias de subvenciones, tanto de la Administración General del Estado como de las comunidades autónomas y entes locales que adapten las bases reguladoras de dichas convocatorias a las prescripciones de la nueva ley.

<sup>78</sup> “Este nuevo modelo [...] se basa en la confianza en las ONG y en la responsabilidad compartida de la política de desarrollo como política de Estado asumida por todos los actores”, Comparecencia del secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Laiglesia y González de Paredo, en la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados, 27 de junio de 2005

Durante los meses siguientes a la entrada en vigor de la ley, diferentes colectivos organizados de entidades no lucrativas, reunidos en el Foro del Tercer Sector, mostraron su **disconformidad ante este nuevo marco legal, por el hecho de no contemplar la especificidad de la cooperación al desarrollo en dicha ley**. A través de reuniones con diferentes miembros del Gobierno y la Administración, presentaron la necesidad de adaptar la ley a la casuística de este ámbito y las propuestas elaboradas de regulación específica. El 25 de julio de 2006 se publicó en el BOE el reglamento de la Ley General de Subvenciones, el cual tampoco abordó la especificidad que requiere la cooperación internacional. En el momento de redacción de este informe, noviembre de 2006, el Foro del Tercer Sector sigue trabajando para buscar soluciones viables al conjunto de problemas que se plantean.

Este cambio legislativo fue acompañado por **un nuevo modelo de cofinanciación y la modificación del anterior sistema de calificación de las ONGD**, que buscan “la consolidación y estabilidad de las ONG que cumplan con los requisitos y códigos de conducta de que ellas mismas se han dotado”, objetivo incluido en el Plan Director 2005-2008. La orden de bases publicada en mayo de 2005 presentó los dos instrumentos del nuevo modelo, el tradicional de proyectos a corto plazo y los convenios plurianuales, dirigidos a financiar intervenciones de mayor alcance y de carácter negociado entre la ONGD y la Administración respecto a los objetivos y las características de las mismas.

Por otro lado, el nuevo sistema de calificación de las ONGD adoptó como criterios de valoración del conjunto de organizaciones susceptibles de trabajar a través de convenios la experiencia, la trayectoria y las buenas prácticas de aquéllas. La aplicación de estos criterios resultó en la calificación de 26 ONGD españolas, 20 como generalistas y 6 como especialistas.

Los cambios producidos provocaron un retraso en la publicación de la convocatoria 2005, que finalmente incluyó únicamente proyectos y el acuerdo de postergar la de convenios para el año siguiente. En marzo de 2006 la convocatoria se

hizo pública con una dotación de 257 millones de euros a distribuir en cuatro años y la previsión de destinar al continente africano el 42,5% de los recursos y a los países menos adelantados el 39,4%, en la línea con los renovados compromisos con los países de menores niveles de renta. Finalmente, en junio la AECE comunicó la firma de 106 convenios con 25 ONGD españolas.

Las nuevas fórmulas de cofinanciación pretenden subsanar los problemas de la anterior (discrecionalidad, carga burocrática, falta de flexibilidad, etc.)<sup>79</sup>. Para lograrlo, **además de la acertada modificación del cambio legislativo es necesario que en los próximos años se avance en los siguientes ámbitos:**

- Mantener el **diálogo con las ONGD y la CONGDE**, que se había visto profundamente dañado en la anterior legislatura y que se ha retomado en el diseño de los nuevos mecanismos.
- **Establecer correspondencia entre los nuevos instrumentos y los sistemas de justificación y seguimiento de los mismos**. Estos deben estar basados en criterios de flexibilidad y simplicidad, centrados en la consecución de resultados más que en el escrutinio de los trámites administrativos.
- Dar **mayor importancia al valor del seguimiento técnico** y mayor involucración de la AECE y las OTC en el seguimiento de las intervenciones.
- **Disminuir la exigibilidad de presentar documentación administrativa** sin que ello vaya en detrimento de garantizar una buena rendición de cuentas de la intervención.
- **Equilibrio de responsabilidades y riesgos**. Las ONGD asumimos que al gestionar un porcentaje de la AOD bilateral estamos “asociados” al desarrollo de la política española de cooperación. Esta asociación debe implicar una mayor participación de la Administración en los problemas y dificultades generados en los proyectos de forma que sean discutidos y compartidos para buscar la solución más beneficiosa para el impacto buscado.

<sup>79</sup> Ver “Hacia un nuevo modelo de financiación para las ONGD”, *La Realidad de la Ayuda 2004-2005*.



## Política de cooperación al desarrollo: una política de estado

El 23 de febrero de 2005, la Coordinadora de ONG de Desarrollo-España (CONGDE) consciente de la importancia que los Objetivos del Milenio y su tienen para el futuro de la humanidad, presentó la campaña “Pobreza cero” sumándose al Llamamiento Mundial de Acción contra la Pobreza (GCAP en sus siglas en inglés) en el que participan organizaciones y movimientos sociales de más de cien países.

Durante este tiempo, más de 30 millones de habitantes de todo el planeta se han unido al Llamamiento Mundial y han recordado a los gobernantes su larga lista de compromisos incumplidos, la insuficiencia de las medidas adoptadas para erradicar la pobreza y han exigido soluciones urgentes y efectivas en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. El mensaje principal es claro: ES POSIBLE ACABAR CON LA POBREZA EN EL MUNDO.

En España, la ciudadanía se ha implicado de forma activa en la denuncia y la presión asumiendo su papel decisivo en la lucha contra la pobreza. Bajo el lema “Pobreza cero” se han agrupado miles de personas en plataformas y redes solidarias. Han sido cientos de actividades, decenas de manifestaciones, que la ciudadanía ha puesto en marcha para reivindicar un mundo con POBREZA CERO.

Estamos convencidos y convencidas de que la presión social ha sido un factor relevante en los cambios acontecidos en los últimos dos años en la política española de cooperación al desarrollo. No obstante, y reconociendo los importantes logros, debemos asegurar que éstos se mantienen y progresan, pero que en ningún caso retroceden.

Conscientes, pues, de la necesidad de un compromiso político, **la CONGDE**, en el marco de la campaña, **ha propuesto a los partidos políticos la firma de un Pacto de Estado para erradicar la pobreza mundial** que tiene por finalidad conseguir que la política de cooperación al desarrollo sea una política de Estado y no de gobierno, en la que prime el consenso de las fuerzas políticas y su perdurabilidad en el tiempo, para asegurar así, que la erradicación de la pobreza queda fuera del terreno de la contienda política.

El Pacto de Estado recoge orientaciones en materia de deuda externa, comercio y ayuda oficial al desarrollo (AOD) así como exigencias de que España asuma y cumpla con sus compromisos adquiridos en la lucha contra la pobreza. Algunas de éstas son:

### Mayor cantidad y mejor calidad de la AOD

- Más AOD hasta alcanzar el compromiso del 0,7% de la renta nacional bruta, orientación a la lucha contra la pobreza y a los países menos adelantados, destinando, al menos, un 20% del total de la AOD a servicios sociales básicos.
- Desligarla de intereses comerciales, esto es, de la compra de bienes y servicios de origen español.
- Al menos el 90% del total de la AOD debe concentrarse en instrumentos no reembolsables y debe incrementarse sustancialmente la contribución a las instituciones multilaterales no financieras.



### Deuda

- Cancelación en los próximos años del 100% de la deuda bilateral de los países menos adelantados, sin perjuicio del destino de fondos a través de la AOD bilateral no reembolsable vía programas y proyectos.
- Poner en marcha programas de conversión de deuda por desarrollo vinculados a la consecución de los ODM en el resto de países en vías de desarrollo.

### Comercio

- Eliminar las subvenciones de todo tipo que permiten exportar a los países empobrecidos los productos de nuestro país a precios por debajo del coste local de producción, dañando así directamente el sustento de las poblaciones locales.

- Promover ante la UE políticas que excluyan los servicios públicos de las negociaciones de la OMC; que se permita el acceso de las poblaciones más empobrecidas a los medicamentos más esenciales y garantizar el respeto a los derechos humanos como criterios básicos en el seno de las negociaciones comerciales.

Se trata de un reto importante. Esperamos conseguirlo con la ayuda de todas las personas que creen que un mundo sin pobreza es posible:

[www.pobrezacero.org](http://www.pobrezacero.org)

## Consejo de Cooperación

En el periodo comprendido entre julio de 2005 y julio de 2006 el Consejo de Cooperación se reunió en cuatro ocasiones, para tratar los temas siguientes:

- 26 de octubre de 2005: información sobre el proceso de elaboración de los documentos de estrategia país, los documentos de estrategias sectoriales y la estructura propuesta para el PACI 2006.
- 21 de diciembre de 2006: aprobación consensuada del PACI 2006.
- 31 de enero de 2006: monográfico sobre el Estatuto del cooperante.
- 18 de julio de 2006: aprobación del informe de coherencia de políticas; valoraciones sobre el proceso de planificación; presentación de las herramientas para la elabora-

ción de los planes de actuación especial; información y comentarios sobre las estrategias sectoriales de educación y pueblos indígenas, y presentación del documento sobre codesarrollo.

Una vez superado el primer momento de satisfacción por la vuelta a la normalidad en el Consejo, ha llegado el momento de valorar con algo más de detenimiento el funcionamiento del mismo y plantear algunos cambios de rumbo. Ciertamente, **la tónica general de las reuniones sigue siendo positiva, existe un amplio consenso sobre los aspectos más relevantes** –todas las votaciones se han resuelto con unanimidad de votos favorables– **y se han dado pasos importantes en cuanto a la capacidad de valorar el proceso de planificación de la cooperación española.** Los grupos de trabajo –centrados en codesarrollo, género, coherencia de políticas y comisión de seguimiento del Plan Director y PACI– suponen un espacio privilegiado para el diálogo más detallado sobre algunos temas, y van avanzando en la presentación de algunos resultados concretos dignos de interés.

Sin embargo, existen también ámbitos de mejora para lograr que el Consejo pueda cumplir plenamente su papel. Como se puede apreciar en el breve resumen cronológico de las reuniones, **la agenda de los plenarios continúa siendo irregular tanto en su convocatoria** —tres reuniones en un trimestre y seis meses hasta la siguiente— **como en su agenda** —dos reuniones monográficas y una de ellas con diez puntos en su orden del día.

Las resistencias manifestadas por la SECI a trabajar a partir de la elaboración de dictámenes en relación a algunos de los documentos más relevantes de la cooperación española —como es el caso de los PACI— genera dificultades a la hora de permitir al Consejo hacer una valoración sosegada de los

mismos, generando al mismo tiempo unas sesiones plenarias interminables y poco productivas. La ingente tarea asumida por la Dirección General de Planificación<sup>80</sup> y Evaluación de Políticas en materia de planificación —plan director, PACI, documentos de estrategias geográficas, documentos de estrategias sectoriales, planes operativos...— ha generado una **sobrecarga en el Consejo centrada en el seguimiento de procedimientos, que ha dejado poco tiempo para el análisis detallado de las orientaciones políticas y los contenidos que se esconden detrás de las herramientas**. En todo caso, es de esperar que una vez superado este primer esfuerzo sistematizador se disponga de más tiempo para centrarse en el ámbito de las evaluaciones y el análisis más profundo.



recuadro 9

## El difícil consenso en el Consejo de Cooperación

Mención específica dentro del trabajo del Consejo de Cooperación merece el tortuoso proceso de debate que se ha producido a lo largo de 2005 y 2006 en el seno del mismo, con motivo de la elaboración de su primer informe sobre coherencia de políticas.

Sin duda alguna, la propia incorporación en el Real Decreto que regula las funciones del Consejo de un mandato relativo a la elaboración de un informe anual de este tipo, para su envío al Parlamento, es una buena noticia que da muestra del impulso que se le quiere dar a este tema.

La organización de un grupo de trabajo en el Consejo para elaborar este informe, con participación permanente de siete ministerios, junto con diversos actores sociales y expertos académicos, también supone en sí mismo todo un avance, ya que genera un proceso de intercambio flui-

do de opiniones que, cuando menos, ha contribuido a favorecer un mayor conocimiento entre todos los actores y a hacer que afloren las importantes diferencias de perspectiva que aún hoy persisten.

Diferencias que precisamente han puesto de manifiesto el largo camino que nos queda por recorrer. Tal y como se refleja en la explicación de voto elaborada por las ONGD representadas en el Consejo de Cooperación<sup>81</sup>, el proceso de elaboración del informe finalmente remitido al parlamento generó numerosas dificultades, achacables en buena medida al hecho de tratarse de un primer esfuerzo de este tipo, a la falta de experiencia de algunos ministros en el diálogo con actores sociales —diferentes al menos de sus interlocutores habituales— y a la notable ausencia de una posición común previa en el seno de la Administración, incluso en lo relativo al propio concepto de la coherencia de políticas.

<sup>80</sup> Ver al respecto el documento valorativo sobre el ciclo de planificación aprobado en el Pleno del Consejo del 18 de julio de 2006.

<sup>81</sup> En el momento de elaborar este informe la página web del Ministerio de Exteriores y Cooperación recoge solamente el documento consensuado y no las actas del Consejo ni las explicaciones del voto. Si bien al ser documentos públicos, pueden solicitarse en la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas, que actúa como Secretaría de este órgano.



Así, buena parte de las energías se fueron en el replanteamiento permanente de la “direccionalidad” de la coherencia —¿debe ser coherente el resto de políticas con la de cooperación o al revés, debe ser la ayuda con el resto de políticas, centradas de manera natural en defender los intereses españoles—, a pesar de la claridad de la Ley de Cooperación al respecto.

Otro aspecto importante de dificultad vino generado por la propia dinámica del Consejo de Cooperación. Si bien las ONGD hemos respaldado siempre una presencia cualificada de la Administración en el Consejo, entendiendo que la misma facilitaba un debate informado y relevante con los principales organismos gestores de la cooperación española, este hecho ha generado importantes dificultades en el debate en torno a la coherencia de políticas, al tener que debatir hasta el infinito con los representantes de la Administración las debilidades y recomendaciones que se le hacían a sus propias instituciones. Sin cuestionar en ningún momento el valor del consenso, lo cierto es que esta dinámica ha supuesto que, existiendo posiciones mayoritarias muy próximas, ha sido la posición de un solo actor la que ha llevado a revisar repetidamente los textos, lo que al final ha generado un redactado tan ambiguo que resulta realmente complicado detectar qué riesgos de incoherencia se plantean o qué orientaciones se proponen para avanzar hacia una coherencia mayor.

Así ocurrió, por ejemplo, en el caso del texto sobre comercio internacional y desarrollo, en el que las interminables correcciones y puntualizaciones del Ministerio de

Agricultura desvirtuaron el contenido de un planteamiento original compartido por el resto de actores presentes. Un proceso de similares características se produjo en el caso del texto sobre el rol de las Fuerzas Armadas en la acción humanitaria, con la salvedad añadida en este caso de que el planteamiento divergente del Ministerio de Defensa sólo se expuso después de más de seis meses de trabajo, tiempo durante el cual habían estado permanentemente representados en dicho grupo.

Afortunadamente —y a pesar de las dificultades propias del caso— también ha habido apartados en los que el logro del consenso no ha venido acompañado de una degradación total de los contenidos acordados, como es el caso de los textos relativos a la deuda externa y a la implementación de los acuerdos emanados de la Asamblea General de NNUU de septiembre de 2005.

Como hemos dicho, entendemos que en buena medida estos titubeos y descoordinaciones se deben al hecho de encontrarnos ante un primer ejercicio de este tipo, motivo por el cual valoramos positivamente el resultado y esperamos que dé pie a un interesante debate parlamentario, así como a una reflexión y acción más decidida en el seno de la propia Administración.

**Marta Arias**

Directora de Campañas y Estudios de Internóm Oxfam

Representante de la CONGDE en el Grupo de Trabajo sobre Coherencia de Políticas del Consejo de Cooperación

## Parlamento

La actividad parlamentaria de la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados en el ejercicio 2005-2006

ha estado marcada fundamentalmente por la participación de sus portavoces en el debate en torno a la Ley de Deuda y el Estatuto del cooperante<sup>82</sup>, junto con los temas más estables de su agenda, tales como los Presupuestos

<sup>82</sup> Si bien este último no tuvo una tramitación legislativa propiamente dicha, se le dedicó una sesión monográfica con asistencia de la secretaria de Estado de Cooperación, Leire Pajín (véase Diario de Sesiones del 14 de febrero de 2006).



Generales del Estado o el Plan Anual de Cooperación Internacional<sup>83</sup>.

Resulta destacable —particularmente en el contexto políticamente crispado de nuestro país— la permanencia de un **elevado nivel de consenso en torno a los temas más relevantes, aspecto que no podemos dejar de valorar positivamente. También es positivo el seguimiento efectuado en el Congreso de la agenda internacional del desarrollo**, particularmente en relación a los principales eventos acontecidos en el año 2005: la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas en septiembre y la Conferencia de la Organización Mundial del Comercio en el mes de diciembre. En el primer caso el seguimiento se centró más en el análisis a posteriori —con sendas comparencias del ministro Moratinos y la secretaria de Estado de Cooperación, Pajín Iraola, el 6 de octubre y el 8 de noviembre

de 2005 respectivamente—, lo que permitió al Congreso contrastar la valoración más triunfalista del Gobierno español con la perspectiva crítica de las organizaciones sociales.

En el caso de Hong Kong, ciertamente hay que valorar un interés mayor que el generado en el pasado por parte del Parlamento español ante un tema tan crucial como es el del impacto de las reglas comerciales en la pobreza internacional. Probablemente aspectos como los cambios en la regulación del sector textil, la reforma de la Política Agraria Común (PAC) y la propia conferencia han contribuido a despertar un debate que ha estado presente a lo largo del año. Incluso se llegó a celebrar una jornada parlamentaria al respecto con un importante nivel de debate y asistencia, que impulsó la aprobación posterior por unanimidad de una proposición no de ley.

<sup>83</sup> Otro de los temas clave en las propuestas de los diferentes grupos parlamentarios ha sido los sectores sociales. El grupo socialista en el Congreso presentó una PnDL sobre la potenciación de la cooperación en materia de programas de salud (31 de mayo de 2005); el grupo popular para lograr un mayor esfuerzo de la cooperación española destinada a aumentar los recursos de la educación en el mundo. Finalmente el grupo parlamentario catarán, Convergencia i Unió, presentó otra PnDL para instar al Gobierno a aportar al menos 100 millones de dólares al Fondo Mundial contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria y al Programa de Naciones Unidas contra el Sida en los próximos años.

Es de esperar en todo caso que la **implicación del Parlamento español y la rendición de cuentas del Gobierno español ante este tipo de acontecimientos vaya afianzándose**, estableciéndose por norma una presentación previa de las posiciones a defender e incorporando paulatinamente a representantes parlamentarios –junto con organizaciones sociales– en las delegaciones oficiales, construyendo en torno a ello un proceso de trabajo y consenso.

Sería también positivo que la Comisión de Cooperación sistematizase de una manera más formal su relación con la sociedad civil y se planteara la solicitud de comparencias en momentos especiales como la presentación de informes, la discusión de los documentos anuales de planificación y evaluación u otros similares. En particular, la presentación y debate en el Parlamento del Informe sobre coherencia de políticas del Consejo de Cooperación podría ser una ocasión privilegiada para plantear una interlocución de este tipo, ya que se podría convocar a diversos actores para que presenten con más detalle su valoración del proceso y su resultado. 🌱



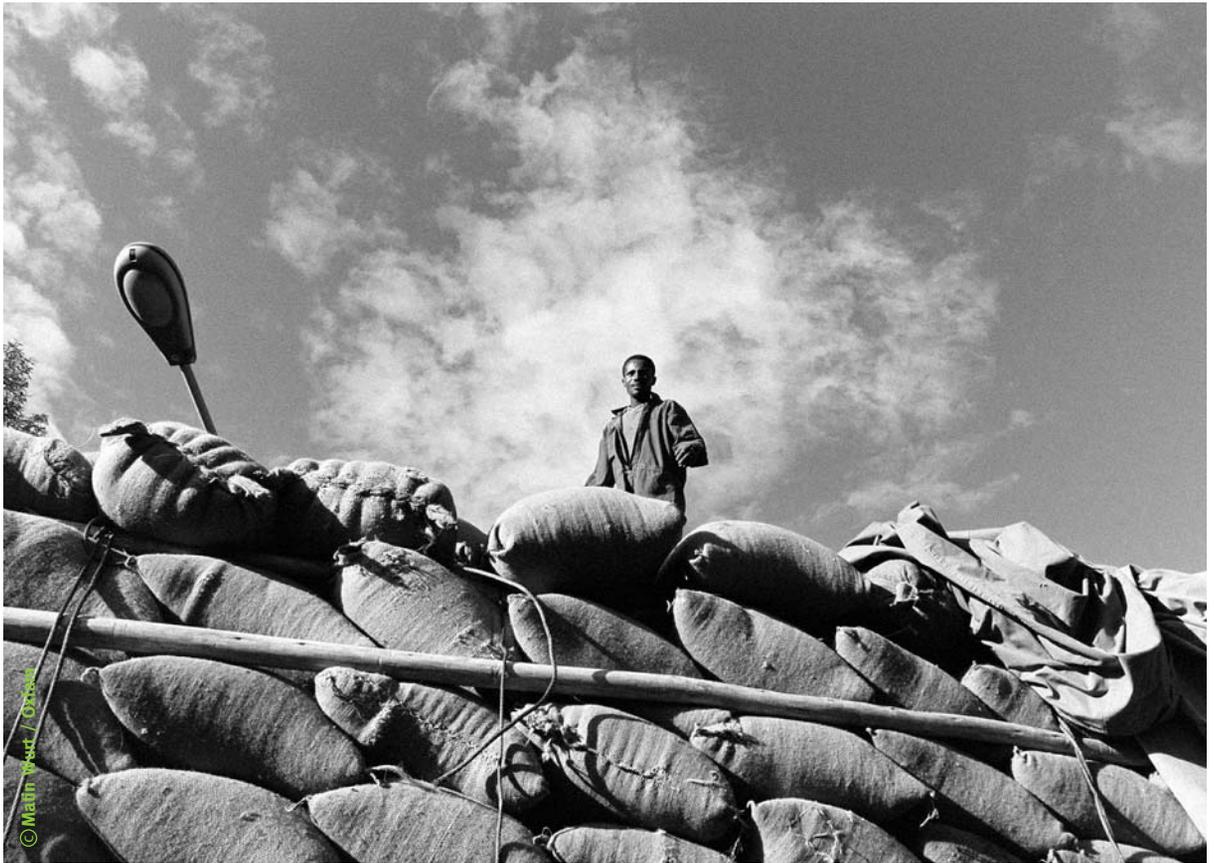
## CAPÍTULO 2

### Plan África, ¿desarrollo en África?

**Coordinación:** Isabel Kreisler

**Autores:** Juan Alonso Hierro, Marta Arias, Jorge Castañeda, Gonzalo Fanjul, Carmen González, Isabel Kreisler, Juan Martín Fernández, Irene Milleiro, Federico Soto Díaz-Casadiago, Isabel Tamarit y Sergio Tezanos

# 1. Introducción



Entre los meses de enero y septiembre de 2006, más de 24.000 seres humanos llegaron a las costas de las Islas Canarias procedentes del África subsahariana. Hombres, mujeres y niños siguen embarcándose en un viaje en el que tienen posibilidades serias de perder la vida y que, a menudo, obliga a sus familias y comunidades a contraer deudas con las que cargarán durante muchos años. La única razón que lo justifica es la esperanza de encontrar en Europa las oportunidades que África les niega.

Resulta inevitable pensar que cualquiera en su lugar haría lo mismo. Más de 700 millones de africanos, el 80 por ciento de la población del continente, carecen de lo indispensable para una vida digna. África subsahariana es la única región del planeta en donde la pobreza ha aumentado desde la década

de los setenta. De hecho, el número de personas que vive en la extrema pobreza se dobló entre 1981 y 2001. La esperanza media de vida se ha desplomado a los 41 años, en gran parte debido a la pandemia del VIH/sida. Uno de cada seis niños muere antes de cumplir los cinco años, casi siempre por una combinación de malnutrición y enfermedades que serían fácilmente prevenibles.

Esta situación no va a cambiar en el futuro inmediato. De acuerdo con los cálculos del Informe de Desarrollo Humano 2005 (véanse detalles en el capítulo 3 de este informe), África no alcanzará los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la fecha prevista. En el caso de la mortalidad infantil, si se mantienen las tendencias actuales, África subsahariana no cumplirá el objetivo hasta el año 2115. Un siglo después de lo previsto.

La crisis de África tiene consecuencias que trascienden sus fronteras. Para millones de africanos, el dinero que reciben de sus familiares emigrantes es la única posibilidad de mantenerse a flote. Las remesas no sólo se han convertido en la segunda fuente de ingreso externo del África subsahariana (sólo por detrás de la ayuda oficial al desarrollo), sino que suponen una inyección financiera directa para las familias, ajena a la frecuente ineficacia y a la corrupción del gasto público.

Las artificiales discusiones acerca del “efecto llamada” y de las consecuencias de las políticas de inmigración de los países europeos ignoran una realidad mucho más simple: una familia africana se aferrará a cualquier oportunidad para salvar a sus hijos de la tragedia de la pobreza. Hasta que no resolvamos este problema, la emigración insegura seguirá siendo incesante y escapará a cualquier esfuerzo para controlarla.

No se trata de una tarea sencilla. Las instituciones africanas son herederas de la corrupción y la falta de democracia que padecieron durante la colonia y los años de la guerra fría. Estas debilidades han sido obstáculos permanentes al desarrollo, y actúan como causa y consecuencia de la pobreza que padecen sus poblaciones. Los bajos niveles de educación han fortalecido sistemas donde el clientelismo político y económico determina el funcionamiento de los Estados, incluso donde existen democracias formales. **Las sociedades africanas deben hacer frente a problemas que sólo ellas pueden resolver.**

**Pero ningún intento serio para resolver el desafío de la pobreza en África puede ignorar el papel de la comunidad internacional, cuyo compromiso a lo largo de los últimos años ha sido, por decirlo de forma suave, insuficiente.** Sólo en materia de financiación, la consecución de los ODM supondría doblar los recursos procedentes de programas de ayuda al desarrollo y condonación de deuda, un objetivo del que aún estamos muy lejos. Lo que es más importante, **existe una incoherencia profunda entre los programas de cooperación internacional y otras políticas del mundo desarrollado en los países africanos.** Los intereses comerciales y políticos destruyen con una mano lo que los ciudadanos y contribuyentes construyen con la otra.

**España es un ejemplo paradigmático de esta incoherencia. De hecho, el caso de África subsahariana muestra todo lo que le falta a la política de cooperación española para convertirse en una verdadera política de desarrollo.** Mientras las agendas de la cooperación oficial han situado a África entre sus prioridades, multiplicando los recursos y los esfuerzos para reducir la pobreza de este continente, otras políticas gubernamentales trabajan exactamente en el sentido contrario:

- Durante la reciente Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong, España se opuso a la eliminación de los subsidios europeos a la exportación de productos agrarios. **Sólo en el sector del azúcar, las exportaciones subsidiadas europeas impiden la creación de 30.000 puestos de trabajo en los países del cono sur africano.**

- Los créditos concesionales al desarrollo, un sistema opaco e ineficaz que persigue la promoción de las empresas españolas, han convertido a algunos países africanos en contribuyentes netos a la economía de nuestro país. En 2004 diez países de esta región (ocho de ellos altamente endeudados, como Congo, Malawi y Camerún) devolvieron a España más de lo que recibieron en concepto de ayuda. **En 2005 Uganda y Camerún seguían ejerciendo de “donantes” para nuestro país.**

- España es el principal exportador mundial de municiones para armas ligeras a África subsahariana, por delante de potencias exportadoras como el Reino Unido. Entre los años 2002 y 2003 España exportó a Ghana 534 millones de cartuchos, una cifra similar a la de años anteriores. Ghana es limítrofe con un país como Costa de Marfil, que sufre un grave conflicto interno, y cercano a otros países de gran inestabilidad como Sierra Leona, Guinea Conakry o Liberia. Todos ellos son países emisores de emigración hacia Europa.

España no es la culpable de la pobreza africana y, con toda seguridad, no es la única responsable de su desarrollo. Sin embargo, la preocupación suscitada entre la población de nuestro país por la llegada de inmigrantes africanos ofrece una oportunidad para que España se convierta en parte de la



## España y la coherencia de políticas

En sucesivas ediciones de este informe –así como en otras publicaciones de Intermón Oxfam<sup>1</sup>– hemos reclamado la necesidad de que la cooperación española abordase con urgencia el mandato establecido en el artículo 4 de la Ley de Cooperación, según el cual los principios y objetivos marcados en su texto “informan todas las políticas que apliquen las administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo”.

Así parece haberlo reconocido finalmente el actual gobierno, que desde su programa electoral –y posteriormente en el Plan Director 2005-2008 y en los sucesivos PACI– se ha comprometido a “pasar de una política de ayuda a una política de cooperación”.

Sin embargo, los avances en este campo son aún escasos, tal como han puesto de manifiesto diferentes trabajos de investigación y reflexión publicados recientemente:

“Ante las dificultades por aumentar el peso y la influencia de los temas de desarrollo y su apropiación por todo el Gobierno y las Administraciones públicas sería recomendable lograr un consenso general para la coherencia de

políticas”. Coherencia para el desarrollo: recomendaciones en materia económica. Iliana Olivie y Alicia Sorroza. Real Instituto Elcano, junio 2006.

“Para alcanzar este objetivo [el de “coordinar las políticas de los distintos actores de la AGE –Administración General del Estado– con competencia en la promoción del desarrollo”] es necesario apostar por algún tipo de mecanismo que constate y certifique la convergencia de cada política de la AGE con la de cooperación antes de la fase de implementación. [...] Si bien es cierto que la actual ley de cooperación ya confiere a la SECI este mandato formal, en la práctica ésta carece tanto de la capacidad, como del peso real frente a otros ministerios como para hacer oír su voz”. Documento de base-Coherencia. Foro AOD-Fride 2006.

“Una buena muestra del estado de inmadurez del debate en España sobre la coherencia de políticas la ha proporcionado el tortuoso proceso de debate que se ha producido a lo largo de 2005 y 2006 en el Consejo de Cooperación, con motivo de la elaboración del primer informe de este organismo al respecto”. (Véase en capítulo 1. Recuadro “El difícil consenso en el Consejo de Cooperación”).

solución, y no en parte del problema como hasta ahora. Para ello es necesario un programa de trabajo mucho más coherente y menos superficial de lo que ofrece el Plan África, que, en el mejor de los casos, se puede considerar un modesto primer paso.

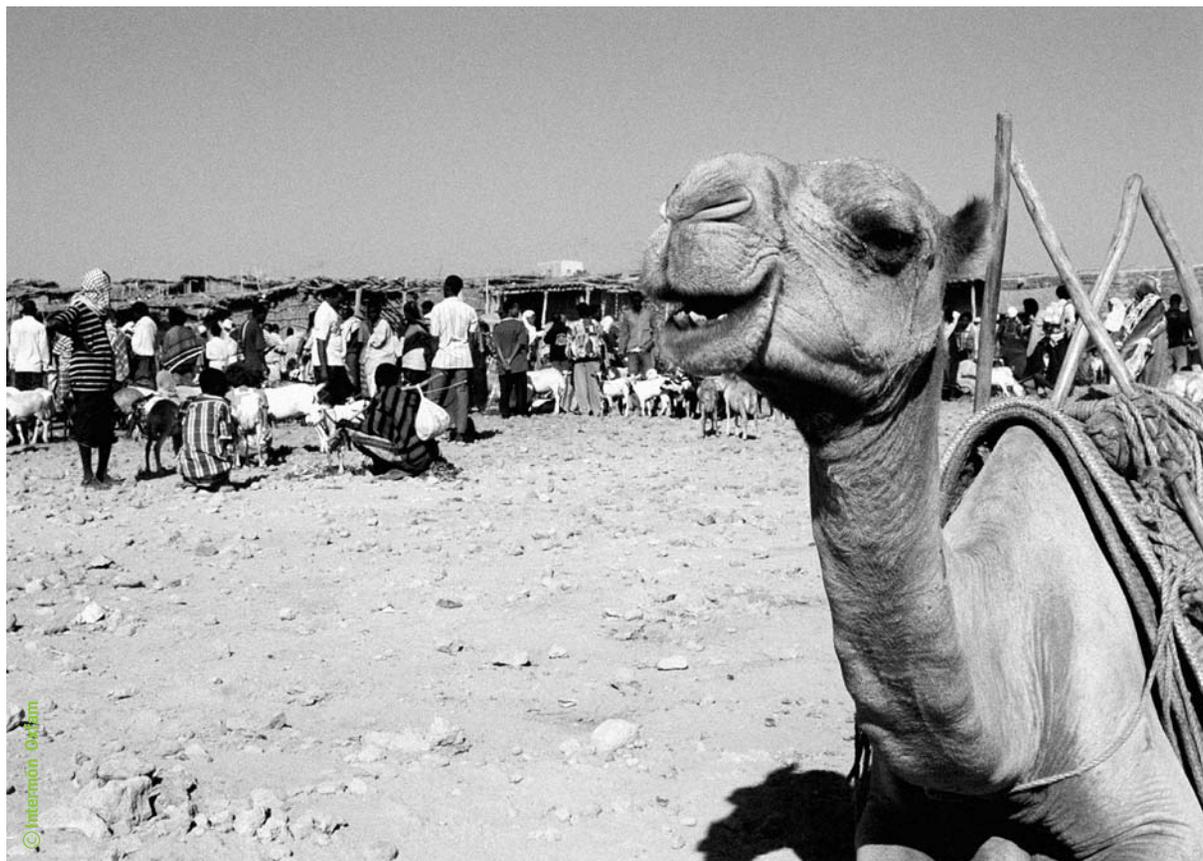
A lo largo de este capítulo analizamos esta iniciativa, aportando elementos para mejorar las políticas de desarrollo de

España hacia África subsahariana. Tras esta introducción se ofrece una descripción general del Plan África y de su proceso de elaboración. Las secciones siguientes se centran en cuatro de los componentes principales del desarrollo africano: comercio, financiación internacional, inversión privada y protección de civiles en conflictos. En cada uno de los casos se consideran las oportunidades en las que España puede hacer aportaciones concretas.

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, el informe nº 5 de Intermón Oxfam *Un paso más. Por qué España puede marcar la diferencia en la lucha contra la pobreza*, septiembre de 2005.



## 2. El Plan África



En julio de este año el Gobierno español presentó a la opinión pública el Plan África 2006-2008, un instrumento de cooperación con África subsahariana y de control de la inmigración irregular procedente de esta región. En palabras de Bernardino León, secretario de Estado de Asuntos Exteriores, este plan “sienta las bases de una verdadera política exterior española en África subsahariana”, sin estar “condicionado por razones coyunturales”<sup>2</sup>.

Es posible que el Plan sienta las bases de un esfuerzo político serio en la región, pero resulta difícil creer que no sea una respuesta apresurada a la crisis creada por la llegada incesante de inmigrantes africanos, ante la que el Gobierno necesitaba ofrecer una respuesta. De hecho, durante los dos meses posteriores a la aprobación del Plan África en el

Consejo de Ministros, el pasado 19 de mayo<sup>3</sup>, el único documento que el Gobierno pudo hacer público fue un resumen ejecutivo, sin el texto principal.

**La premura con la que este documento ha sido elaborado y presentado impidió una participación adecuada de otros actores implicados**, desde las universidades hasta las organizaciones sociales, pasando por instituciones internacionales y gobiernos de los países africanos. Ni siquiera el Consejo de Cooperación tuvo oportunidad de comentarlo.

La consulta adecuada de un plan tan ambicioso como éste hubiese ayudado a subsanar algunas carencias graves del informe y a plantear plazos y propuestas más realistas para los objetivos que se han establecido, así como un presupes-

<sup>2</sup> Europa Press (27/07/2006).

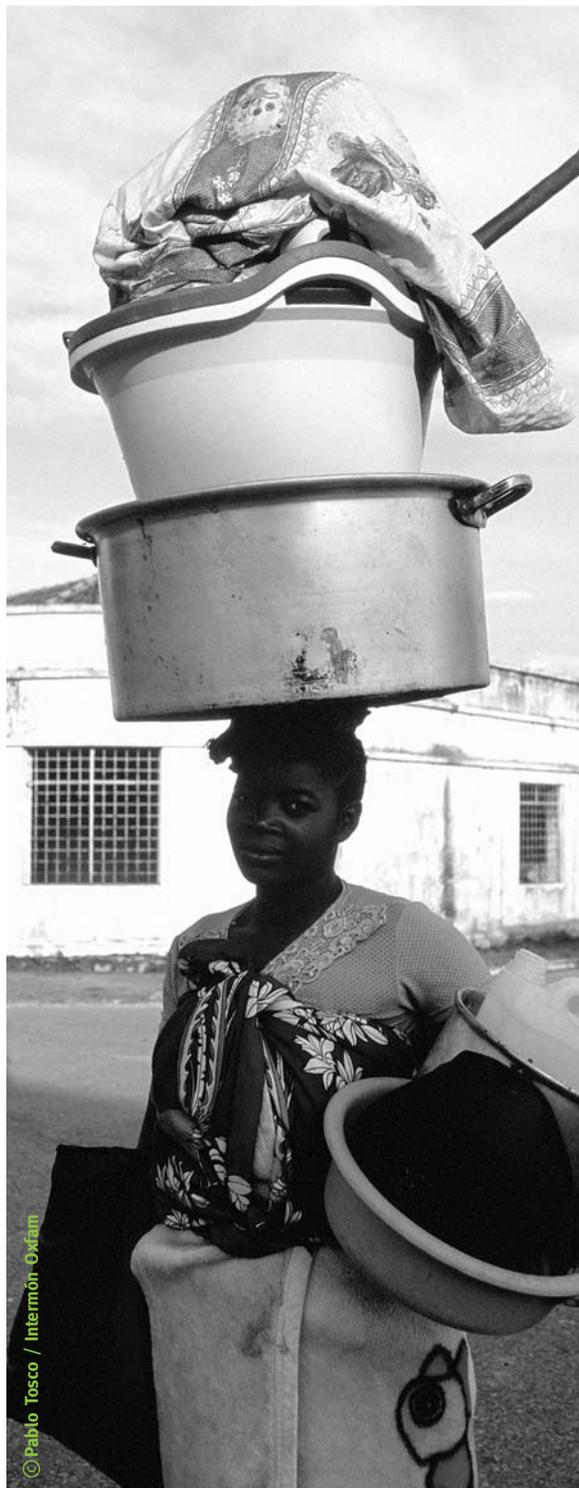
<sup>3</sup> [http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/\\_2006/refc20060519.htm#PlanÁfrica](http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2006/refc20060519.htm#PlanÁfrica).

to para su financiación. Los tres años de vigencia del Plan no es tiempo suficiente para desplegar una batería tan amplia de políticas que involucran a varios ministerios y a más de veinticinco países, en un área geográfica en la que España ha tenido hasta ahora una presencia escasa.

El hecho mismo de que este plan haya sido elaborado es un primer paso en la dirección correcta. Sin embargo, no es suficiente. El presidente Rodríguez Zapatero ha adoptado el compromiso de situar a África entre las prioridades de la cooperación española, pero la crisis desatada durante estos últimos meses demuestra que una buena cooperación no es suficiente. **Se trata de revisar el conjunto de la política exterior de España hacia África**, lo que incluye considerar también el papel que desempeña el sector privado. Eso es lo que pretende el Plan África, aunque todavía de forma superficial.

Las propuestas del Plan del Gobierno contemplan siete áreas:

- Participación española en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad en África.
- Contribución de España a la lucha contra la pobreza y a la agenda de desarrollo de África subsahariana.
- Fomento de la cooperación para ordenar los flujos migratorios.
- Participación activa en la estrategia de la Unión Europea para África.
- Promoción de los intercambios comerciales y de la inversión. Especial atención a las relaciones pesqueras y la seguridad energética.
- Fortalecimiento de la cooperación cultural y científica y realización de proyectos culturales al servicio de los objetivos del desarrollo.
- Refuerzo de la presencia política e institucional española en África.



A lo largo de las próximas secciones nos centramos en algunos aspectos particularmente relevantes de este Plan.

### 3. Comercio internacional y desarrollo en África



Uno de los requisitos imprescindibles para que África recupere la senda del desarrollo es la reforma profunda de las reglas que rigen el comercio internacional. En particular, uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) compromete a los países firmantes a promover “un sistema comercial y financiero basado en reglas, predecible y no discriminatorio”. Sin estas reformas, en vez de verse reducido a la mitad, el número de personas que viven en la pobreza extrema en África subsahariana se habrá incrementado antes de llegar al año 2015.

Se mire por donde se mire, África enfrenta retos extraordinarios bajo el actual sistema de comercio. **Con más del 10 por ciento de la población mundial, este continente debe conformarse con menos del 1 por ciento de las exportaciones totales, una cifra que ha caído de manera permanente en los últimos veinte años<sup>4</sup>.** Tras sufrir en los años ochenta y noventa un proceso de ajuste estructural que anquilosó sus economías y devastó sus programas sociales, las injustas reglas comerciales impiden a los países africanos romper el círculo vicioso de la pobreza, alimentado por la pandemia del VIH/sida, los conflictos y el fracaso de sus instituciones.

El comercio, junto con las adecuadas políticas nacionales, podría ofrecer una oportunidad de desarrollo. **Un incremento de tan sólo un 1 por ciento en la cuota mundial de exportaciones que disfruta África se traduciría en un aumento de la renta media per cápita de más del 20 por ciento, equivalente a 70.000 millones de dólares anuales<sup>5</sup>.** Esta suma no sólo multiplica por veinte el total de los fondos recibidos cada año por África en concepto de ayuda al desarrollo, sino que supera ampliamente los recursos necesarios para financiar anualmente los ODM<sup>6</sup>. Las oportunidades creadas por un comercio y una inversión que favorezcan el desarrollo pueden permitir a millones de familias africanas disfrutar de una vida digna, y hacerlo en sus propios países.

**LAS OPORTUNIDADES CREADAS  
POR UN COMERCIO Y UNA INVERSIÓN  
QUE FAVOREZCAN EL DESARROLLO  
PUEDEN PERMITIR A MILLONES  
DE FAMILIAS AFRICANAS  
DISFRUTAR DE UNA VIDA DIGNA,  
Y HACERLO EN SUS PROPIOS PAÍSES**

<sup>4</sup> Estadísticas de la OMC, disponibles en [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>5</sup> Oxfam 2005: *Africa and the Doha Round*.

<sup>6</sup> Id

Lamentablemente, este potencial no está siendo aprovechado, en gran parte debido a las dañinas prácticas comerciales de los países ricos, que actúan bajo el amparo de las reglas de la OMC y de otros acuerdos comerciales:

- Los países desarrollados inundan los mercados internacionales con exportaciones subsidiadas de productos agrarios, lo que hunde los precios internacionales y destruye los medios de vida de millones de familias pobres.

- Al mismo tiempo, un complejo sistema de protección arancelaria y no arancelaria castiga a los productos con mayor valor añadido procedentes de los países africanos, lo que debilita las posibilidades de diversificación e industrialización de sus economías.

- Varias de las regulaciones de la OMC, así como las condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales, restringen el “espacio político” de los Estados, negándoles la flexibilidad necesaria para promover las políticas que consideren más adecuadas a sus intereses. Las limitaciones alcanzan a un abanico amplio de políticas, desde la protección del empleo y los servicios públicos hasta la importación de medicamentos genéricos baratos. Una vez que estos acuerdos han sido firmados resulta casi imposible dar marcha atrás, incluso cuando sus consecuencias negativas son evidentes, como ha ocurrido en el conflicto entre las reglas de propiedad intelectual y la protección de la salud pública.

En otros casos, los problemas de África no están relacionados con la regulación comercial existente sino con la que de forma consciente ha sido puesta en desuso:

- Pese a existir un mandato formal de la OMC, los países ricos se han negado hasta ahora a buscar soluciones a los problemas de los países en desarrollo “importadores netos de alimentos”, la mayor parte de los cuales se encuentra en África. Desde mediados de la década de los ochenta el promedio de emergencias alimentarias anuales en África casi se ha triplicado.

- El abandono de los mecanismos internacionales para regular los mercados de productos como el café o el cacao ha supuesto un desplome de los precios al productor y un incremento de su volatilidad. Mientras tanto, el “cártel” de las compañías transnacionales procesadoras y distribuidoras ha declarado unos beneficios sin precedentes.

Las injustas reglas de los acuerdos internacionales no son la única causa por la que África queda fuera de los beneficios del comercio. Otros factores internos, como la falta de infraestructuras, la debilidad institucional (corrupción incluida) o el deficiente desarrollo tecnológico tienen también un papel fundamental. El injusto reparto de la tierra o la inexistencia de programas de crédito y seguros agrarios impiden a millones de pequeños productores aprovechar el potencial de los mercados nacionales e internacionales.

Tampoco en este ámbito la intervención extranjera ha ayudado mucho. **La obsesión por el sector público del FMI y de los países que lo controlan fue responsable del desmantelamiento de los sistemas estatales de comercialización de materias primas.** Pese a sus numerosos defectos, estos sistemas suponían para los pequeños productores un colchón financiero del que ahora carecen.

Pero, incluso aunque los Estados africanos realizaran avances notables en estos ámbitos –como los ya hechos por países como Mozambique–, las reglas que rigen el comercio mundial seguirían siendo un obstáculo insalvable. La comunidad internacional se comprometió en 2001 a reformar las reglas de la OMC para poner el comercio al servicio del interés común, lanzando la denominada Ronda del Desarrollo de Doha. Cinco años después, las negociaciones se encuentran al borde de la ruptura definitiva, en gran parte debido a la incapacidad de los países ricos para hacer honor a las promesas que realizaron.

**EL COMERCIO HA SIDO EL GRAN OLVIDADO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE ESTE GOBIERNO**



## El comercio internacional en el Plan África

Cuando se trata de vincular comercio y desarrollo, el Plan África es contundente: “[...] el futuro de la economía africana no se ventila en las relaciones bilaterales con España, sino que pasa por iniciativas de corte continental, [...] y sobre todo por estructuras interregionales en el ámbito de la UE [...] como los Acuerdos de Asociación Económica [...], así como de instancias mundiales como las negociaciones en el marco de Organización Mundial del Comercio<sup>7</sup>.” Sin embargo, los planes del Gobierno español no parecen ir por esa línea. El resto del texto aprobado ignora casi por completo estas cuestiones. En su descripción de los “objetivos y prioridades de la política española en África”, el problema que las reglas comerciales suponen para los africanos aparece de pasada entre compromisos vagos como el de “hacer que la liberalización del comercio redunde en el desarrollo y la lucha contra la pobreza”. Tampoco los planes respecto a los acuerdos regionales merecen una explicación detallada, salvo la referencia a las contribuciones españolas al Fondo Europeo de Desarrollo que financia los Acuerdos de Cotonou.

El panorama es aún más desolador cuando se describen los planes que darán cumplimiento a los objetivos. Las “líneas de

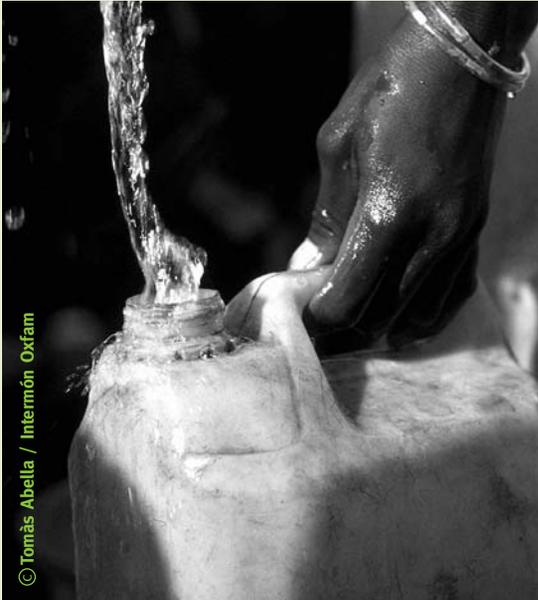
acción relativas al tejido económico, empresarial y productivo” mencionan “el respaldo a la inserción internacional en situaciones [sic] equilibradas, con particular atención al [...] compromiso asumido en la Ronda de Doha de la OMC [...]”. Más adelante se hacen votos para que España desarrolle “una estrategia coherente para impulsar su participación en la negociación y aplicación de los EPA [Acuerdos de Asociación Económica]”. Sin embargo, las propuestas concretas para llevar estos planes a cabo desaparecen en las páginas posteriores. El contraste lo da el detalle de la estrategia para impulsar los intereses económicos de las empresas españolas en sectores como la pesca o el aprovisionamiento de energía, donde España sabe muy bien lo que quiere.

Para ser justos, esta negligencia es coherente con la actitud mostrada por el Gobierno español a lo largo de todo el proceso de negociaciones de la OMC. A diferencia de la ayuda al desarrollo y de la condonación de deuda, cuyas políticas han merecido atención y recursos, el comercio ha sido el gran olvidado de la política de desarrollo de este Gobierno. El Plan África hubiese sido una buena ocasión para explicar a la opinión pública española qué opina su Gobierno acerca de la Ronda del Desarrollo y de otros acuerdos comerciales, como ya han hecho diferentes países dentro y fuera de la Unión Europea.

<sup>7</sup> Plan África, p. 38.



## Los riesgos de los nuevos Acuerdos de Asociación Económica



© Tomás Abella / Intermón Oxfam

Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA por sus siglas en inglés) son acuerdos comerciales que la Unión Europea negocia actualmente con seis regiones de África, Caribe y Pacífico (ACP). Hasta ahora, las relaciones comerciales con estos países se habían enmarcado en las Convenciones de Lomé y el Acuerdo de Cotonou, que garantizan a los países ACP preferencias no recíprocas desde 1975. Sin embargo, la OMC dictaminó en contra de estos acuerdos al entender que favorecían injustamente a estos países en relación con otros países miembros. Ese fallo obliga a la UE y a los países ACP a modificar sus acuerdos comerciales antes de 2008 para que fueran compatibles con las reglas de la OMC, impulsando el actual proceso de negociación de los EPA.

La UE es el principal socio comercial para la mayoría de los países ACP. En 2005 exportaron más de 36.000 millones

a la UE, de los cuales el 24 por ciento correspondieron a productos agropecuarios<sup>8</sup>. Por lo tanto, los Acuerdos de Asociación tendrán un impacto directo y significativo en el desarrollo de los países más pobres del planeta –los 27 países más pobres del mundo son ACP–. El objetivo es promover el desarrollo sostenible de los países ACP, su integración gradual y suave en el mercado global y la erradicación de la pobreza.

Sin embargo, los Acuerdos de Asociación están siendo negociados como meros acuerdos de libre comercio, dejando de lado el desarrollo y la asociación. La UE exige una negociación integral que incluya una liberalización rápida y profunda del comercio de mercancías, inversiones y servicios. Los países europeos pretenden incluir en estos acuerdos ámbitos que ni siquiera han sido regulados por la OMC, como las compras gubernamentales o la competencia.

Algunos países de la región han comenzado a alzar su voz en contra de las exigencias europeas. Mauricio ha llegado a proponer un acuerdo comercial que sólo cubra los intercambios de mercancías, excluyendo las inversiones, servicios y otros temas no regulados por la OMC.

En Europa, a pesar de que muchos países miembros no están adecuadamente informados del avance de las negociaciones, también comienzan a surgir las críticas. El Gobierno británico solicitó que la UE no forzara la apertura comercial y que no usara la ayuda al desarrollo como elemento de presión. Defendía que se permitiera a los países ACP decidir el alcance, velocidad y cobertura de la liberalización comercial.

<sup>8</sup> Las importaciones provenientes de la UE superaron los 30.000 millones de euros en 2005.



## Propuestas para avanzar hacia un comercio con justicia

El actual sistema de regulación del comercio supone un freno para el desarrollo económico y social de los países africanos, en particular de los menos adelantados. Tal como van las cosas, ninguno de los problemas que hemos descrito quedará resuelto en el actual contexto de negociaciones (la ronda de la OMC, por un lado, y los EPA, por otro). Aunque Europa no es la única responsable de esta situación —y España es sólo una voz dentro de la UE— el cambio sólo llegará cuando exista un liderazgo claro dentro del mundo desarrollado que enfrente los intereses creados por décadas de proteccionismo. Europa en general, y España en particular, pueden desempeñar este papel.

En África, los negociadores oficiales y las organizaciones de la sociedad civil ya han expresado con claridad su punto de vista, detallando las propuestas que permitirían a sus países aprovechar todo el potencial que les ofrece el comercio. Algunas de ellas serían:

### Agricultura

El sector agrario aglutina un 70 por ciento del empleo de África, y más de un 40 por ciento de sus ingresos por exportaciones. La gran mayoría de los pobres africanos vive en el sector rural, dependientes de pequeñas explotaciones y sin acceso a recursos productivos básicos. **Las prácticas**

comerciales de los países ricos suponen un problema en tres ámbitos esenciales: la competencia desleal a través del *dumping*, la restricción del acceso a mercados y la limitación del espacio político de los gobiernos. Para resolverlas, proponemos que el Gobierno español incorpore las siguientes medidas a su posición negociadora:

- Mayores recortes en los subsidios a la agricultura de los países ricos que distorsionan el comercio.
- Mejores ofertas de acceso a los mercados, sin demandas injustas de reciprocidad.
- Eliminación de los picos arancelarios y de los aranceles escalonados que utilizan los países ricos.
- Adopción de normas que regulen el uso de barreras no arancelarias.
- Un tratamiento especial y diferenciado adecuado, que incluya productos especiales y un mecanismo especial de salvaguardia que garantice la seguridad alimentaria y los medios de vida de los campesinos, así como el desarrollo rural.
- Medidas para abordar la erosión de las preferencias y el impacto de una elevación en los precios de los alimentos en los países importadores netos de alimentos.



### Propiedad intelectual y acceso a medicamentos esenciales

África se enfrenta a una dramática crisis de salud pública, debida fundamentalmente a la pandemia del VIH/sida y a la incidencia de la malaria y la tuberculosis. **Los países subsaharianos concentran más del 60 por ciento de los casos de VIH en todo el mundo**, y las muertes relacionadas con el sida han hundido las esperanzas de vida en países como Zambia o Botsuana. Sólo un 10 por ciento de los enfermos recibe tratamiento, una cifra que ha aumentado en los últimos años debido a la caída en el coste del tratamiento, que ha pasado de 10.000 a 150 dólares por persona.

El conflicto entre las reglas de propiedad intelectual de la OMC y el acceso a medicamentos esenciales generó a partir de 2001 un debate que ha estado en el origen de la caída de los precios durante los últimos años, y propició una de las escasas victorias de los países en desarrollo en las negociaciones de la Ronda de Doha. Sin embargo, este acuerdo está muy lejos de constituir una solución definitiva. Aunque en principio pueda parecer positivo, en la práctica se ha comprobado que esta exención resulta muy difícil de aplicar. El proceso es tan sumamente burocrático que desde que la exención entró en vigor, en el año 2004, ningún país ha podido aplicarla para acceder a medicamentos genéricos.

El Gobierno español podría contribuir a resolver este problema promoviendo las siguientes medidas:

- Los miembros de la OMC deben garantizar que las nuevas medidas permitan la libre circulación de medicamentos genéricos a países en desarrollo que se encuentren en situación de crisis sanitaria. En el medio plazo, es urgente que el acuerdo ADPIC sea reformado para incluir estas garantías.
- La obligación de que los PMA incluyan en sus legislaciones la regulación sobre propiedad intelectual de la OMC debe ser retrasada a 2016 como mínimo.

### Productos industriales

El comportamiento de África en el mercado mundial de manufacturas ha mejorado marginalmente en los últimos años, dejando a la región muy por detrás de otras zonas del mundo en desarrollo. Mientras que en el este de Asia y en América del Sur los productos manufacturados suponen cerca del 70 por ciento de sus exportaciones, en el caso de África esta cifra se limitó en el año 2000 al 30 por ciento, tan sólo diez puntos por encima de 1980.

En parte, este fracaso está relacionado con la prematura liberalización de las economías africanas, que respondió más a



las presiones externas que a una integración estratégica de sus economías en los mercados internacionales, generando ventajas comparativas dinámicas como habían hecho otros países en desarrollo que tuvieron más éxito. Las negociaciones en la OMC y el carácter recíproco de los nuevos acuerdos de asociación con la UE podrían repetir el mismo error. España debe contribuir a evitarlo promoviendo las siguientes medidas:

- Como mínimo, una fórmula con coeficientes que garantice una “reciprocidad menos que plena”. Preferiblemente, ninguna fórmula para los países en desarrollo, que deberían tener derecho a realizar recortes medios.
- Normas para regular el uso de barreras no arancelarias, incluidas medidas anti-dumping.
- Eliminación de los picos arancelarios y de los aranceles escalonados que utilizan los países ricos.

### Otras medidas

- Los países desarrollados deben reconsiderar la negociación de acuerdos comerciales regionales con los países en desarrollo y concentrarse en garantizar en la OMC un sistema comercial multilateral justo. **En su formato actual, los acuerdos regionales fuerzan a los países pobres a abrir sus**

**mercados a los ricos, sin ninguna garantía de que estos últimos vayan a eliminar en la OMC las ayudas que les permiten exportar en condiciones de dumping.** Como mínimo, es fundamental que acuerdos regionales como los EPA respeten las siguientes medidas:

- Se debe impulsar la elaboración de un análisis profundo del impacto potencial de los Acuerdos de Asociación sobre el desarrollo de los países ACP, y africanos en particular.
- La no reciprocidad de las medidas de liberalización y la coherencia con las ventajas obtenidas en la OMC por los países en desarrollo.
- Deben ser excluidos de las negociaciones los ámbitos no regulados por la OMC –inversión, competencia y compras públicas– a los que los países ACP ya se han opuesto.
- Las partidas de “ayuda para promover el comercio” deben ser adicionales a los fondos existentes.
- Una iniciativa internacional para hacer frente a la crisis de las materias primas, que desarrolle formas efectivas de intervención en los mercados, la gestión de la oferta a largo plazo, y la organización de los productores para hacer que los mercados funcionen de forma más eficaz para los pequeños agricultores y campesinos. Las reglas del comercio no deben impedir intervenciones que garanticen precios justos para los productores pobres.
- Ayudas adecuadas para la promoción del comercio, que no deberán estar en ningún caso supeditadas a la apertura de los mercados.
- En las negociaciones sobre la liberalización del sector servicios, debe garantizarse tiempo suficiente para que los países pobres puedan regular de acuerdo con sus intereses generales antes de que se adopten compromisos adicionales, así como llevar a cabo evaluaciones de impacto y realizar consultas a la sociedad civil.

## 4. La financiación del desarrollo: ayuda oficial y condonación de la deuda africana



© Pablo Tosco / Intermón Oxfam

De los 47 países de África subsahariana, 33 están catalogados por las NNUU como “países menos adelantados” (PMA). Las necesidades sociales y económicas de la región son las más acuciantes del planeta: 300 millones de personas viven en ella con menos de un dólar al día, con una esperanza de vida al nacer de 46,2 años (21,1 años menos que la media mundial), una tasa de analfabetismo del 60,5 por ciento y una tasa de mortalidad infantil que dobla la de la media mundial. Desde que en el año 2000 se firmaran en Nueva York los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), esta región del mundo constituye el principal reto para la consecución de la agenda global de desarrollo.

La firma de los ODM ha supuesto un impulso notable para la ayuda canalizada a esta región, que en 2003 llegó a recibir tres de cada cuatro dólares destinados a la ayuda bilateral por

los países donantes. En conjunto, la región del África subsahariana ha recibido en total 110.983 millones de dólares entre la firma de los ODM y el año 2005<sup>9</sup>. **La cifra de AOD global percibida supone el 6,2 por ciento de la renta de la región durante ese mismo periodo, lo cual refleja uno de los rasgos de estos países: su marcada dependencia respecto de la ayuda internacional.**

África subsahariana se encuentra entre las regiones más endeudadas del planeta. La mayor parte de los países pobres altamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) pertenecen a esta región. Este mismo grupo de países representa el 18 por ciento del total de deuda de la que España es acreedora, que en diciembre de 2005 ha alcanzado la cifra de 1.878 millones de euros (726 procedente de préstamos contabilizados como AOD y 1.152 procedente de operaciones comerciales)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Esta cifra se obtiene sumando el montante de AOD desembolsado entre 2000 y 2004 por los donantes del CAD (71.771 millones de dólares), la cooperación multilateral (38.219 millones de euros) y los desembolsos de otros donantes bilaterales (993 millones de euros). OCDE CAD, 2006.

<sup>10</sup> Fuente: Documento de coherencia de políticas, Consejo de Cooperación, aprobado en 2006.

## La ayuda al desarrollo en el Plan África

### Montos e instrumentos

Según datos del CAD entre 2000 y 2004 España se ubicaba entre los diez donantes de la OCDE con menores desembolsos a la región (873,7 millones) siendo, en términos relativos, el quinto donante que menos esfuerzos ha destinado a la región, tan sólo por delante de Japón, Nueva Zelanda, Australia y Grecia.

Sin embargo, la entrada en vigor del Plan Director 2005-2008 ha traducido a incrementos de AOD la atención prioritaria que el actual gobierno español concede a África subsahariana. En 2005 España destinó 470 millones de euros de ayuda bilateral bruta a la región.<sup>11</sup> Según previsiones del Plan Anual de Cooperación Internacional para 2006, España destinará este año a la región en AOD bilateral bruta al menos 445.238.596 euros (a lo que habrá que sumar una partida de la ayuda no especificada geográficamente).

El Plan África trata de compensar uno de los desequilibrios históricos de la cooperación española: la escasa ayuda concedida a los países más pobres del planeta, buena parte de los cuáles se ubican en la región subsahariana. Para ello, el plan plantea distintas modalidades de cooperación. A los instrumentos habituales<sup>12</sup>, se prevé sumar algunos instrumentos o modalidades nuevas que interesa destacar:

- El Plan prevé seguir las recomendaciones del CAD, y desvincular en los PMA los créditos concesionales (FAD) de la compra de bienes y servicios españoles.
- Aparece una nueva modalidad de crédito FAD “para proyectos vinculados a los ODM”. De la partida total de 330 millones de euros no se especifica cuántos irán destinados al África subsahariana.
- Se contempla ampliar el apoyo presupuestario (directo o sectorial), siguiendo el ejemplo prometedor de Mozambique.

A pesar de las novedades planteadas respecto a las condiciones de concesión, sorprende el protagonismo que los FAD mantienen como instrumento de cooperación. **Conviene recordar que África subsahariana concentra una treintena de países catalogados como altamente endeudados, y que por ello, la región no presenta las condiciones idóneas para la canalización de AOD a través de ayuda reembolsable** (por tanto generadora de nueva deuda). Por el mismo motivo, convendría analizar con prudencia la adecuación de los fondos de microcréditos<sup>13</sup> al contexto de sobreendeudamiento de la región.

El FAD sigue constituyendo uno de los instrumentos más relevantes y también más cuestionados como promotor del desarrollo. La crítica ha sido reiterada desde distintos ámbitos (OCDE, ONG, mundo académico), pero quizás convenga recordar los motivos. Los créditos FAD suelen venir vinculados a la compra de bienes y servicios de empresas españolas, primando la promoción de los intereses comerciales por encima de los intereses del país receptor. Este apoyo en destino a la empresa española implica una competencia en superioridad de condiciones con las empresas locales, de modo que los FAD suelen conllevar sobreprecio al servicio y entorpecer el desarrollo del tejido productivo local. Por otro lado, el carácter reembolsable del crédito lleva a empeorar la situación de endeudamiento en el país receptor. Todo ello viene agravado por una gestión casi siempre lenta, descoordinada, poco eficaz y carente de transparencia.

Todos estos factores se dan en un contexto de alta dependencia, sobreendeudamiento y una burocracia barroca y vulnerable a la corrupción que comparten muchos países de la región, lo que lleva a desaconsejar la elección del crédito FAD como instrumento de ayuda, en particular para África subsahariana.

### Reparto por países

Otro de los puntos a destacar de las orientaciones establecidas por el Plan África es la idea de “priorizar y concentrar geográficamente [...] la cooperación en África subsahariana”,

<sup>11</sup> PAOI seguimiento 2005.

<sup>12</sup> El Plan África (p. 32) prevé que la AECE canalice 90 millones de euros en 2006, y supere los 120 millones en 2008.

<sup>13</sup> Existe ya experiencia de fondos de microcrédito en Mozambique, que se prevén ampliar a Angola y Senegal (Senegal y Mozambique pertenecen a la categoría de países pobres altamente endeudados).

que “resulta indispensable”.<sup>14</sup> En la teoría este propósito es coincidente con lo establecido en el Plan Director que enuncia la concentración de recursos como una de las medidas de eficacia de la ayuda. Nada más lejos de la práctica: **si el Plan Director señalaba con algún grado de prioridad a 12 países de la región, el Plan África amplía hasta 26 los países que tienen un grado u otro de priorización** (27 incluyendo a Mauritania). De hecho, un país catalogado de “atención especial” en el Plan Director ni siquiera aparece contemplado en el Plan África<sup>15</sup>. A pesar de que la ampliación venga acompañada de un mayor volumen de ayuda, no parecen éstas medidas coherentes con el compromiso de ofrecer una ayuda estable y previsible a los receptores y la voluntad de frenar la dispersión en el reparto de la AOD.

Por otro lado, el Plan África reafirma el compromiso de la cooperación española de prestar especial atención a los PMA. Sin embargo, en la práctica, de los catorce países del África subsahariana que no son PMA, diez son prioritarios en el Plan<sup>16</sup>. **La incorporación de nuevos países y el que muchos de los priorizados por el Plan África no sean los menos adelantados, induce a pensar que la atención de la cooperación española no está concentrándose hacia los países más “necesitados” de la región.**

Como veremos a lo largo de este capítulo, la atención a los países más pobres no es el único objetivo del Plan África. Ello quizás explique las divergencias señaladas con respecto al Plan Director, documento de referencia de la cooperación española. **La atención a criterios de tipo comercial, de inversión y geoestratégicos que incorpora el Plan África pueden ser legítimos desde el punto de vista de la política exterior española, pero no necesariamente ayudan a los objetivos de desarrollo de África subsahariana.** Sin la necesaria coherencia de políticas, los intereses de España en el ámbito económico y comercial pueden chocar con los objetivos de la cooperación y entorpecer la lucha contra la pobreza.

- Los diez máximos receptores de AOD de la región (véase cuadro a continuación) concentran el 87 por ciento de la AOD bilateral bruta total a África subsahariana (470.049.930 euros). De los diez, sólo cuatro países (Mozambique, Angola, Senegal y Mauritania) son prioritarios en el Plan Director.
- Los dos principales receptores de ayuda, Madagascar y Congo, concentran el 47 por ciento de la AOD bruta en 2005. Ninguno de estos dos aparece contemplado como prioritario en el Plan Director 2005-2008 ni en el Plan África 2006-2008.

 cuadro 1. PRINCIPALES RECEPTORES DE LA AOD BILATERAL BRUTA, 2005

PAÍS	AOD bilateral bruta percibida en 2005	Prioridad en Plan Director	Prioridad en Plan África
CONGO	111.094.800 euros	👉👉	-
MADAGASCAR	108.978.331 euros	-	-
SENEGAL	67.297.657 euros	👉👉👉	👉👉👉
GHANA	31.268.930 euros	-	👉👉
MOZAMBIQUE	23.616.859 euros	👉👉👉	👉👉👉
GUINEA ECUATORIAL	19.266.207 euros	👉👉	👉👉👉
NÍGER	13.008.652 euros	-	👉👉
MAURITANIA	13.040.801 euros	👉👉👉	👉👉👉
ANGOLA	12.977.284 euros	👉👉👉	👉👉👉
R.D. CONGO	8.200.418 euros	-	👉

- No contemplado      👉 Nivel de prioridad en el Plan Director      👉 Nivel de prioridad en el Plan África

DE LOS CATORCE PAÍSES DE ÁFRICA SUBSAHARIANA QUE NO SON PMA, DIEZ SON PRIORITARIOS EN EL PLAN ÁFRICA

Fuente: PACE seguimiento 2005

<sup>14</sup> Plan África, p. 54.

<sup>15</sup> Nigeria, Ghana, Camerún, República de Guinea, Gambia, Gabón, Tanzania, Seychelles, Costa de Marfil, Zimbabue y República Democrática del Congo.

<sup>16</sup> Estos son: Suráfrica, Gabón, Namibia, Botsuana, Zimbabue, Camerún, Kenia, Nigeria, Ghana y Costa de Marfil.

Es decir, los primeros datos disponibles del reparto de AOD en 2005 reflejan que en África subsahariana siguen sin ser los países más pobres (ni los prioritarios en la estrategia de la cooperación española) los que más ayuda oficial al desarrollo están recibiendo.

Esta distancia entre “lo dicho” y “lo hecho” encuentra su explicación en las operaciones de reestructuración de la deuda. Tanto Congo como Madagascar se beneficiaron en 2005 de alivios de deuda externa importantes<sup>17</sup>. Estas operaciones, que son necesarias y favorecen a algunos países, no deberían sin embargo contabilizarse como AOD, ya que la cancelación de deuda ha de ser adicional y no sustitutiva de los compromisos de aumento de la ayuda. Así lo acordaron los países donantes en la Cumbre de Monterrey en el año 2002, para garantizar que los compromisos de aumento de la AOD se cumplieran en base a la generación de nuevos recursos. España por tanto debería basar el aumento de su AOD en partidas como la financiación de programas y proyectos, ayuda humanitaria o aportaciones a las agencias de NNUU, y escogiendo como destino a los países menos adelantados, cumpliendo así con sus compromisos internacionales y con sus propias estrategias de cooperación<sup>18</sup>.

### Riesgo de manipulación de la ayuda:

En los meses de mayo y junio de 2006 (previos a la presentación oficial del Plan África) y en plena “crisis diplomática” con algunos gobiernos africanos por la afluencia incesante de inmigrantes indocumentados a costas españolas, la prensa se hizo eco de algunos acuerdos inquietantes que sugerían la vinculación de los programas de ayuda y las medidas de contención o repatriación de los inmigrantes<sup>19</sup>. Si bien esta idea no ha quedado explícitamente plasmada en el enunciado del Plan África, **la necesidad urgente de activar medidas de freno a la afluencia de inmigrantes parece haber llevado al**

**Gobierno a contemplar la idea de ligar la concesión de ayudas y créditos a la firma previa de acuerdos de repatriación**<sup>20</sup>. De concretarse (formal o informalmente) tales medidas, la AOD estaría sirviendo como moneda de cambio a los intereses de España en el control migratorio, en vez de orientarse a las necesidades de los países en desarrollo. En pleno debate sobre las posibles soluciones, o “medidas de contención” de los flujos migratorios hacia España, conviene alertar hoy de que **ese tipo de condicionalidad de la ayuda sería de todo punto inaceptable desde la lógica de la cooperación al desarrollo.**

## La deuda externa en el Plan África

Tanto en el Plan Director 2005-2008 como en el reciente Plan África 2006-2008, se asume el importante papel que el alivio de la deuda juega en la cooperación al desarrollo, y no meramente como instrumento alternativo de financiación, sino como el medio adecuado para afrontar los problemas que genera la propia insostenibilidad de la deuda.

**Por ello, la correcta aplicación de políticas de desarrollo y reducción de la pobreza, relaciona necesariamente condonación de deuda existente con la concesión de ayudas que no renueven la hipoteca de los países deudores. España no parece igualmente eficaz en ambas prácticas.**

### Compromisos de condonación de deuda

● El Plan África recoge las actuaciones de España respecto al alivio de la deuda externa en la región subsahariana, que engloban la condonación de carácter multilateral, bilateral y los programas de conversión de deuda<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Madagascar alcanzó este año el punto de culminación de la HIPC y se vio favorecido por un alivio de 108.571.732 euros. En el caso de Congo se trata de reestructuración de deuda comercial.

<sup>18</sup> El Plan Director establece que se destinará el 0,15% del PNB a PMA.

<sup>19</sup> “Senegal y Guinea Bissau aceptan repatriar a casi 700 ‘sin papeles’ a cambio de ayudas”. (*El País* publicaba el 31 de mayo de 2006); “Se conceden 650 millones de francos en viaje oficial de Bernardino León (secretario de Estado de Asuntos Exteriores) a Senegal para reforzar acuerdos de repatriación”. (*Afrol news*, 5 de junio de 2006); “En visita a Cabo Verde el 28 de junio el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, declaraba: “[...] la ayuda al desarrollo asociada a los acuerdos, estará a disposición de los países que se comprometan a mejorar su lucha contra la inmigración ilegal, así como a readmitir a sus emigrantes irregulares”. (*El País* 28 de junio de 2006.)

<sup>20</sup> Esta posibilidad fue enunciada como una propuesta formal por parte del principal partido de la oposición durante la visita de su líder, Mariano Rajoy, al Parlamento Europeo el 21 de septiembre de 2006.

<sup>21</sup> Las operaciones de reestructuración de deuda en 2005 para los países de AS sumaron un total de 306 millones de euros, un 68 por ciento de la AOD bilateral neta y un 65 por ciento de la AOD bilateral bruta (PACI seguimiento 2005).

## DE LOS 6 PAÍSES DE ÁFRICA SUBSAHARIANA RECEPTORES DE CRÉDITOS FAD EN 2005, 5 SON PAÍSES HIPC Y 3 SON PMA

- España se ha sumado a la propuesta de cancelación de deuda multilateral de la Cumbre del G8 en Gleneagles que supone la condonación del 100 por ciento de la deuda contraída con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo, para aquellos países que hayan alcanzado el punto de culminación en el marco de la iniciativa HIPC. Ello supondrá para nuestro país un desembolso en torno a los 800 millones de euros<sup>22</sup>.
- También dentro de la iniciativa HIPC, España ha condonado deuda bilateral a la región por un monto de 546 millones de euros<sup>23</sup>.

Además, más allá de la iniciativa HIPC, España ha adoptado una posición activa en las operaciones de conversión de deuda por inversiones. Se trata de un mecanismo de “condicionalidad positiva” que vincula la condonación de la deuda a la realización de inversiones de clara incidencia en el desarrollo del país endeudado. La conversión no afecta por igual a la deuda privada y a la pública al estar sometida a la disciplina del Club de París, que fija límites al tratamiento de la deuda comercial respecto de la pública. En una segunda fase, el Plan contempla incluir la cancelación de hasta 200 millones al resto de países HIPC que aún no han llegado al punto de culminación: República Democrática del Congo, Guinea Bissau, Somalia, Costa de Marfil, Chad y Camerún (que alcanzará el punto de culminación en 2006).

Al margen de los países HIPC, el Gobierno contempla de manera ocasional operaciones de reestructuración de deuda: algunas recientes como la conversión de deuda por inversión pública y privada en Guinea Ecuatorial o la condonación a Nigeria (fruto de un acuerdo internacional).

**Uno de los aspectos más preocupantes de la composición de la deuda africana con España es el peso significativo de la**

**deuda comercial (61 por ciento del total, cuando la media mundial es del 45 por ciento), lo que ofrece al Gobierno la posibilidad de hacer mayores esfuerzos de conversión de la deuda comercial de la región.** Entretanto, el Plan África recoge compromisos de condonación de deuda no comercial (deuda FAD) contraída por varios países HIPC. Uganda, Tanzania, Etiopía, Burkina-Faso, Mauritania y Senegal –además de Guinea Ecuatorial– están señalados en el Plan como países prioritarios en el canje de su deuda con España por inversiones, sobre todo en el ámbito educativo<sup>24</sup>.

A la espera de la aprobación y entrada en vigor de la Ley de Deuda, no disponemos aún de mecanismos de comunicación que permitan conocer de manera desglosada, periódica y transparente los criterios de selección y cuantías de las reestructuraciones de la deuda, más allá de los acuerdos alcanzados en foros internacionales. Todo ello impide realizar un seguimiento pormenorizado de la gestión de la deuda contraída con España y una evaluación fiable de ésta en el conjunto de la política de desarrollo.

### No generar nueva deuda

El Gobierno renueva en el Plan África su voluntad de prestar “especial atención a la puesta en marcha y aplicación de los criterios de coherencia que afectan a la cooperación reembolsable y a la reorganización de la deuda externa”. Para ello, el Plan indica que “se tenderá a tener preferencia por la cooperación no reembolsable frente a la reembolsable en África subsahariana<sup>25</sup>”.

De nuevo, la práctica contradice a la teoría. Según el PACI seguimiento 2005, sólo en este año se han concedido más de 34,5 millones de euros en créditos FAD a Namibia, Ghana, Uganda, Mauritania, Senegal y Tanzania. Excepto Namibia, todos los receptores de crédito FAD son países HIPC, y tres de ellos PMA (Uganda, Senegal y Mauritania).

<sup>22</sup> Plan África, p. 70.

<sup>23</sup> Plan África, p. 69.

<sup>24</sup> Según lo aprobado por el Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005 que cubre 365 millones de euros de deuda FAD de los países HIPC más allá de la fecha de corte hasta el 20 de junio de 1999.

<sup>25</sup> Plan África, p. 67.



## cuadro 2. INDICADORES RELATIVOS AL NIVEL DE DESARROLLO Y GASTO

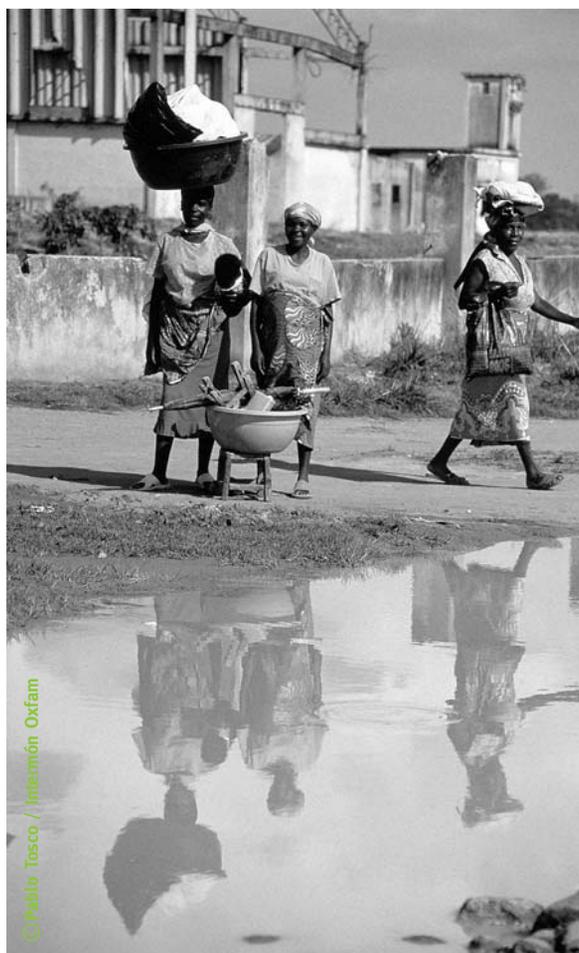
	IDH	Población desnutrida	Población sin acceso a agua mejorada	PIB destinado a gasto público en educación	PIB destinado a gasto público en salud	Saldo negativo AOD/FAD. "A deber España"
<b>UGANDA</b>	144º	19%	44%		2,1%	-445.558 euros
<b>CAMERÚN</b>	148º	25%	37%	3.8%	1,2%	-4.526.034 euros

Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

Por tanto España está contribuyendo a la generación de nueva deuda en países con elevados niveles de pobreza y endeudamiento. No sólo se contraviene así las recomendaciones del CAD y del Consejo de Cooperación<sup>26</sup>, sino que estas operaciones van a suponer una nueva carga para las economías y los programas sociales de los países africanos.

En 2005 Uganda y Camerún mantuvieron con España un saldo negativo con respecto a la AOD bilateral neta. Dicho de otro modo, dos de los países más pobres del mundo se convirtieron en donantes del Estado español. En el caso de Uganda, el reembolso neto fue de cerca de medio millón de euros, pero Camerún (país HIPC) llegó a reembolsar 4,5 millones de euros. Según el IDH Camerún destinó el 1,2% de su PIB, de su presupuesto público a educación.

En 2005, doce países<sup>27</sup> de África subsahariana reembolsaron a España en concepto de FAD un total de 19,1 millones de euros. A excepción de Cabo Verde y Gabón, todos estos países forman parte de la iniciativa HIPC, es decir, arrastran altos niveles de endeudamiento, y todos, a excepción de Gabón, son PMA.



<sup>26</sup> El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE advierte de la necesidad de desvinculación de la ayuda reembolsable a los PMA. Según el Documento de coherencia Consejo de Cooperación: "resulta desaconsejable financiar en forma de crédito a países que tienen elevados niveles de sobreendeudamiento".

<sup>27</sup> Cabo Verde, Gabón, Congo, Uganda, Camerún, Mauritania, Senegal, Tanzania, República Democrática del Congo, Etiopía, Chad y Burkina Faso (PAI seguimiento 2005).



## Propuestas para la AOD y el alivio de la deuda

El problema del excesivo endeudamiento de los países de África subsahariana no puede desvincularse del de su pobreza extrema y de la precariedad de su tejido social y productivo. Esta premisa debería guiar la actuación del Gobierno en la materia. Para ello se hace necesario reforzar los canales de coordinación y coherencia entre órganos e instrumentos de gestión de la AOD y de la deuda externa.

### Ayuda al desarrollo

- España debe **mantener el incremento del volumen de AOD** destinada a África subsahariana.

- España debe acompañar el incremento de la AOD con **mejoras en la gestión de la ayuda**. Los países receptores necesitan una ayuda sostenida, previsible y coordinada para que pueda servir a la consecución de los objetivos de desarrollo a medio y largo plazo. Por ello los incrementos presupuestarios deben basarse en partidas como la financiación de programas y proyectos (de ejecución directa o canalizados a través de ONG), la ayuda humanitaria, el apoyo directo al presupuesto (en los países que reúnan las condiciones) o las aportaciones a los órganos de NNUU. Éstos deben ser además recursos “nuevos” y libres de condicionalidades perniciosas.

- La ayuda española debe frenar la dispersión de recursos, y **priorizar en el reparto a los PMA**, especialmente numerosos en África subsahariana si de lo que realmente se trata es de compensar desequilibrios históricos en la atención de los donantes. Destinar el 0,15% del PNB a los PMA es además uno de los compromisos internacionales recogidos en el Plan Director 2005-2008.

- **El Plan África se compromete a desligar la ayuda en los PMA pero la medida no se ha hecho extensiva a otros países receptores**. Es necesario desligar la ayuda de la compra de bienes o servicios españoles, independientemente de la catalogación del país receptor, ya que esta condicionalidad provoca problemas de sobra conocidos y documentados: el

sobrepeso de la ayuda, la competencia desleal con la industria local o dar prioridad a los intereses exportadores por encima de las necesidades reales del país receptor.

- Abordar en toda su dimensión la financiación del desarrollo en los países pobres implica abordar el asunto de la inmigración también desde esta óptica. La cifra oficial de remesas recibida por África subsahariana en 2004 fue de 6.592 millones de dólares, según la UNCTAD<sup>28</sup>. A esta cifra oficial habría que añadir las remesas llegadas por canales informales, que según el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional podrían suponer entre el 35 por ciento y el 75 por ciento de la cifra oficial de remesas a países en desarrollo. Para África subsahariana, esto supondría una cifra total en torno a los 13.000 millones de dólares anuales, una cantidad superior a las inversiones extranjeras que recibe la región y aproximadamente la mitad de toda la AOD que, en términos netos, es el principal flujo económico de la región<sup>29</sup>.

**La relevancia que cobra este mecanismo de financiación debe llevar al Gobierno a diseñar y aplicar medidas que faciliten y ordenen estas transferencias, reduciendo los costes de transacción y haciendo más eficiente el envío de remesas.** En paralelo, deben diseñarse estrategias de codesarrollo que permitan orientar y ordenar el fenómeno de la inmigración de una manera beneficiosa para el país de destino, y para el país emisor. En esta línea deberían adoptarse líneas de actuación y previsiones presupuestarias específicas para vincular políticas de inmigración y de cooperación que refuercen el papel de las migraciones como factor de desarrollo.

### Alivio de la deuda

- El empleo del crédito como vía de canalización de la AOD genera deuda, desde el momento en que la ayuda se ha concebido como reembolsable. En los países más pobres y altamente endeudados, como la mayoría del espectro subsahariano, **España no debe alimentar sino contribuir a romper los círculos viciosos de endeudamiento y pobreza.** Para ello debe estudiarse meticulosamente la conveniencia de la financiación por medio de créditos, a países con

elevado nivel de sobreendeudamiento. En estos casos, **donaciones u otros instrumentos de cooperación, deben canalizar la respuesta a las necesidades de financiación.**

- El Gobierno enmarca el grueso de las operaciones de cancelación de deuda dentro de los criterios establecidos por la iniciativa HIPC. **España está realizando avances aunque aún le queda margen de maniobra hasta agotar los límites permitidos por el Club de París.** Las condonaciones en marcha para los países que han alcanzado el punto de culminación han empezado a surtir efecto, pero están lejos de alcanzar el objetivo marcado: rebajar el nivel de endeudamiento a un punto de sostenibilidad. **Es necesario evaluar el grado alcanzado, ir más allá, y asegurar una condonación suficiente para que los países endeudados no sólo alcancen el equilibrio financiero, sino que puedan destinar los recursos presupuestarios necesarios al reto de los ODM.** Este análisis y actuación debe ampliarse a países no HIPC pero cuyo nivel de endeudamiento impide alcanzar sus objetivos de desarrollo.

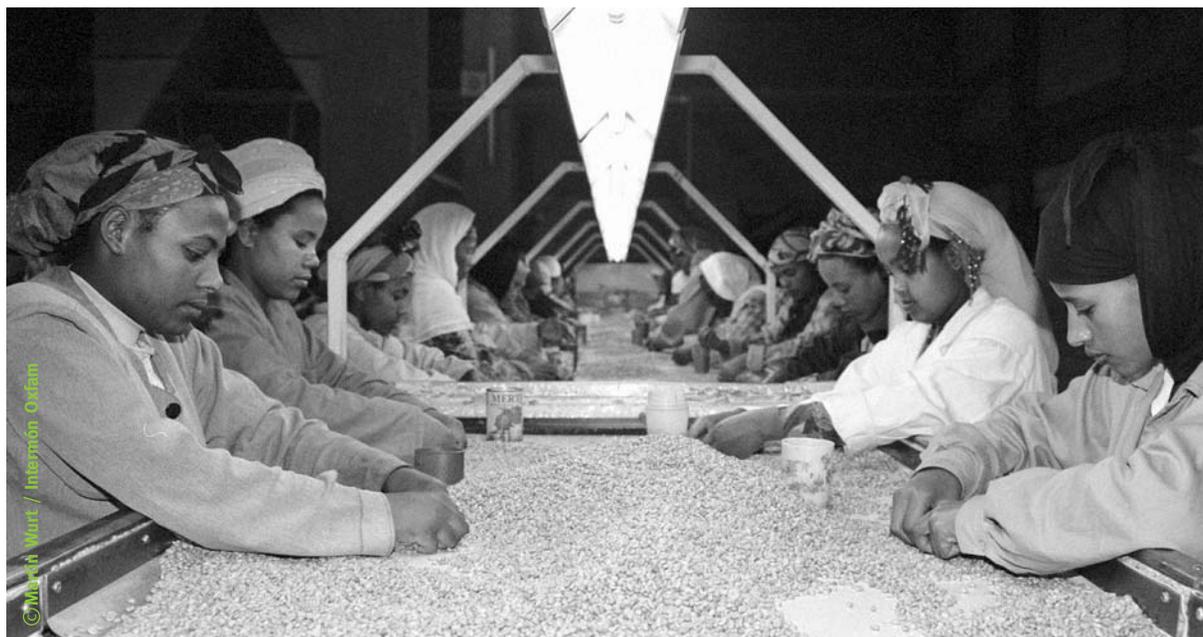
- Respecto a los países que han quedado fuera de la iniciativa HIPC, no existe información pública suficiente respecto a su nivel de endeudamiento y las implicaciones de la carga de la deuda para sus economías. Tampoco se dispone de información respecto al peso y el impacto de la deuda de la que España es acreedora. **Es urgente que el Gobierno sea transparente respecto a esta información.**



<sup>28</sup> Dado el número de inmigrantes (aproximadamente 16,3 millones según UNCTAD) es posible que dicha cifra infravalore el número real de remesas dirigidas a la región.

<sup>29</sup> Moré, I., "Las remesas pueden laminar la pobreza en África subsahariana", Real Instituto Elcano, 10/11/2005.

## 5. Inversión privada de España en África



El sector privado contribuye de forma decisiva en el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo, principalmente en aquellos en donde existe un tejido empresarial local constituido por medianas y pequeñas empresas. Sin embargo el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente, para erradicar la pobreza y garantizar así el derecho de toda persona de disfrutar de una vida digna.

La ausencia de mercados regulados que permitan la distribución equitativa de los recursos, y de legislaciones efectivas que establezcan las reglas de juego en la actuación empresarial en el terreno económico, ambiental o laboral pueden comprometer el desarrollo del país, y la población más pobre será la primera en sufrir sus consecuencias. Muchas empresas, de países desarrollados y en desarrollo, se aprovechan de esta situación. El impacto que sus actividades tiene en la sociedad de los países donde operan se discute en términos de la “responsabilidad social corporativa” (RSC), que hoy por hoy depende de la voluntad de la empresa. Sin embargo la RSC debe partir de unos mínimos de actuación que se basen en el respeto del derecho internacional<sup>30</sup>.

La actuación empresarial de acuerdo con estándares internacionales es, si cabe, más importante en el caso africano debido a su realidad socioeconómica; niveles deficientes de educación y sanidad, impacto de la pandemia del sida, las inadecuadas políticas económicas y ambientales (que favorecen a las empresas extranjeras) y unos gobiernos generalmente débiles. Por otra parte, la debilidad de las normativas nacionales (en muchos casos menos exigentes que las internacionales) y el escaso control sobre su aplicación, unido a una ciudadanía todavía poco organizada y exigente con el comportamiento responsable de sus empresas, genera un peligroso vacío en torno a la empresa que podría ser aprovechado irresponsablemente por las empresas inversoras en aras de maximizar exclusivamente su beneficio a corto plazo, socavando la consecución de los objetivos manifestados por el Gobierno español en el Plan África<sup>31</sup>.

La inversión extranjera directa (IED) es el mayor flujo de capital que reciben los países en desarrollo, multiplicando por 2,5 la ayuda oficial del desarrollo. **En el año 2003, los**

<sup>30</sup> El derecho internacional incluye las normas que emanan de los acuerdos entre Estados, a las que se suele referir como tratados o convenciones, además de las normas que se derivan de las prácticas de los Estados, desarrollada a lo largo del tiempo, y que puede o no emanar de tratados. Estas últimas se conocen como normas consuetudinarias del derecho internacional.

<sup>31</sup> Plan África página 31. Objetivo 2; “Contribución de España a la lucha contra la pobreza y a la agenda de desarrollo de África subsahariana”.

**países de la OCDE invirtieron 172.000 millones de dólares** (un 30 por ciento del total de su IED) **en países en desarrollo. Sólo un 2,5 por ciento del total se dirige a África**<sup>32</sup>, y se concentra principalmente en sectores y países (Angola, Chad, Guinea Ecuatorial, Nigeria o Sudáfrica) relacionados con recursos naturales (principalmente petróleo), de alta rentabilidad, poca mano de obra local y muy pocos vínculos con la economía local<sup>33</sup>.

La IED española se desmarca de las tendencias mundiales, destinando a países en desarrollo tan sólo el 13 por ciento del total de su inversión en el exterior<sup>34</sup>, y concentrando en África un 7 por ciento<sup>35</sup> del total de modo que se supera la media internacional del 2,5 por ciento. Así, el continente africano recibe 7,5 veces más inversión privada que AOD española. Aún así, el porcentaje de intercambios comerciales de España con la región es muy bajo.

**Marruecos captó el 80 por ciento de la IED española del 2003 destinada a África**<sup>36</sup>, **y los intereses españoles se han centrado principalmente en los sectores de turismo, infraestructuras, pesca y madera.** En el futuro esta tendencia puede variar dado el protagonismo que el Plan África imprime al sector de hidrocarburos (gas y petróleo).

### La inversión española en el Plan África

Uno de los siete objetivos enunciados por el Plan África es la promoción de los intercambios comerciales y la inversión española en el continente, puntualizándose que los objetivos marcados “responden tanto a la defensa de nuestros intereses nacionales como a la búsqueda del interés general”<sup>37</sup>. En principio ambos intereses pueden ser compatibles, y sin duda resultaría incongruente e inaceptable que la consecución del primero llevará a socavar la consecución del segundo. El Plan África indica que “la defensa de los intereses económicos y comerciales españoles no es incompatible con el desarrollo de economías locales [...]. España se compromete

a [...] afianzar las buenas prácticas de los operadores españoles y la responsabilidad social corporativa de nuestros empresarios en África”<sup>38</sup>.

Lamentablemente, en el resto del Plan no se contempla ninguna medida destinada a tal fin. La intención manifestada en el Plan África de demandar unos criterios de RSC a las empresas españolas queda así desvestida del contenido necesario para garantizar su desarrollo e implantación. No se vincula la buena práctica empresarial al cumplimiento de la normativa internacional en materia laboral, social o medio ambiental, ni se considera su inclusión en los programas e instrumentos de cooperación donde participa la empresa (FAD, partenariado público-privado, etc.), en los instrumentos de internacionalización (gestionados principalmente por COFIDES) y en los organismos de promoción de la empresa española (ICEX, oficinas comerciales, etc.) mencionados en el Plan.

Tampoco se establecen mecanismos de medición de las “buenas prácticas” de empresas españolas presentes en África. Estas carencias desvirtúan las “buenas intenciones” que se han querido plasmar en el Plan, y lo que es más grave, ponen en serio peligro la consecución del objetivo más publicitado por el Gobierno español en su presentación del Plan África: la contribución al desarrollo del continente africano.

La promesa electoral del partido en el gobierno de elaborar una Ley de la RSC, y regular aspectos concretos como la publicación anual de memorias sociales, ambientales y económicas en el caso de empresas que cotizan en Bolsa, suponen unos argumentos más a favor de la concreción de la RSC en la actividad empresarial española.

En cuanto a la selección de los sectores prioritarios para la inversión española, el Plan África toma en consideración las recomendaciones del NEPAD (New Economic Partnership for Africa's Development<sup>39</sup>), pero su interpretación no está exen-

<sup>32</sup> Datos 2003. UNCTAD. “World investment Report 2004”.

<sup>33</sup> UNCTAD World Investment report 2005.

<sup>34</sup> CAD “Informe 2004”. Datos 2003 (último año con cifras disponibles para comparar con países OCDE).

<sup>35</sup> UNCTAD. “Spain data sheet 2005”. Datos 2003.

<sup>36</sup> UNCTAD. “Spain data sheet 2005”.

<sup>37</sup> Plan África, p. 6.

<sup>38</sup> Plan África, p. 81.

<sup>39</sup> La NEPAD es una iniciativa que nace en África, y basada en el convencimiento de los países africanos de que es necesario y posible erradicar la pobreza del continente y situar a sus países en la senda del desarrollo sostenible. El marco estratégico de trabajo de la NEPAD que detalla objetivos y acciones ha sido formalmente aprobado en la cumbre número 37 de la Organización de Unidad Africana (OUA), en julio 2001.



ta de importantes matices. Así la NEPAD ha identificado la inversión en infraestructuras como prioritaria en cuatro sectores; energía, agua, transporte (carreteras, ferroviario, puertos y aeropuertos), información y comunicación tecnológica. Otras prioridades sectoriales detectadas por NEPAD son la educación, la inversión en agricultura (sistemas de irrigación, etc.) y la promoción del turismo, industria manufacturera, minería y promoción del sector privado.

Por su parte el Plan África establece expresamente dos sectores de interés estratégico para España<sup>40</sup>: la pesca y el sector energético (industria de hidrocarburos). Es importante resaltar este hecho, ya que son los sectores que parecen alejarse más de las prioridades detectadas por los propios países africanos.

La pesca es el único sector que no está presente en las prioridades de la NEPAD, si bien es indudable el interés de nuestro gobierno en asegurar la presencia de las empresas españolas en este mercado, pero no se aclara cómo estas inversiones afectarán a los países de la región. La pesca contribuye decisivamente a la alimentación de 200 millones de africanos. Además genera al continente unos ingresos anuales de alrededor de 10 millones dólares, la mayor parte a

través de la pesca artesanal, así como de la producción, el procesamiento y comercio del pescado<sup>41</sup>. Es necesario realizar un análisis detenido que permita evaluar el impacto que estas inversiones están teniendo y tendrán en los recursos ambientales y económicos de África.

En cuanto al sector energético, los países africanos establecen su prioridad en desarrollar en el continente recursos suficientes que den servicio a los sectores económico y social a través, entre otras medidas, de la construcción de oleoductos entre países o de la explotación y desarrollo de cuencas hidráulicas. El Plan África por su parte cifra el interés español de manera exclusiva en la participación y explotación de las reservas de hidrocarburos en países de África subsahariana, debido a la necesidad que tiene España de diversificar y garantizar nuevas fuentes de suministro.

Esta visión estrecha del sector puede suponer un problema. La IED dirigida a la extracción de recursos minerales y energéticos tiene un historial especialmente negativo en cuanto al desarrollo de África. Con frecuencia ha intensificado los conflictos, ha causado graves daños ambientales y ha provocado el desplazamiento de las comunidades locales. Las transferencias financieras reales se han visto reducidas

<sup>40</sup> "Promoción de los intercambios comerciales y la inversión. Especial atención a las relaciones pesquera y la seguridad energética". Plan África. p. 81-91.

<sup>41</sup> Fuente; WWF. Global marine program.

por la combinación de los altos niveles de repatriación de beneficios, el elevado coste de los incentivos para atraer a los inversores y la evasión de impuestos. El Plan no incluye garantías de que esto no se vaya a repetir cuando intervengan las empresas españolas.

Otros sectores mencionados en el Plan África que sí parecen coincidir más con los intereses africanos<sup>42</sup> son: grandes inversiones en infraestructura (tales como transporte, telecomunicaciones, agua y electricidad), y otras inversiones en los sectores de turismo, minería, silvicultura y construcción.

**El turismo puede contribuir al desarrollo africano.** Es un sector donde resulta fácil integrar al tejido productivo local ya que el cliente se encuentra en el país destino, es relativamente intensivo en mano de obra, y no necesariamente agota los recursos que emplea<sup>43</sup> (bienes ambientales, paisajísticos, culturales, etc.). La experiencia española en el sector anima y potencia su presencia en el mercado africano. **Sin embargo, no hay que perder de vista los impactos y efectos negativos que una inversión mal gestionada puede acarrear** (impactos ambientales, culturales y sociales), **y que el Plan África parece no considerar.**

Las líneas de actuación desarrolladas en el objetivo del Plan de: “Contribución de España a la lucha contra la pobreza y a la agenda de desarrollo de África subsahariana” conllevarán también sin duda la presencia de la empresa española, fundamentalmente en actividades dirigidas a potenciar el tejido económico, empresarial y productivo africano.

De manera más visible a través de la adjudicación de créditos FAD, que según el Plan África se orientarán a la financiación de proyectos de infraestructura y desarrollo de la parte productiva y de desarrollo social básico, así como de los programas de conversión de deuda por inversiones que se orientará a la inversión en educación. Ambos instrumentos computan como ayuda oficial al desarrollo (AOD), y en ambos casos se ha desechado, incoherentemente, la inclusión de criterios de RSC en la selección de las empresas.

### Propuestas en inversión privada: invertir con coherencia

España ha ratificado la mayor parte de los compromisos y normas internacionales relacionados con la defensa de los derechos humanos<sup>44</sup>, así como la mayor parte de las convenciones, principios e iniciativas –como las directrices de la OCDE para empresas multinacionales– emitidos por organizaciones internacionales en esta materia. España ha hecho suyo la consecución de los Objetivos del Milenio, y se ha comprometido expresamente con el desarrollo del continente africano. El cumplimiento de estos compromisos exige al Estado español establecer medidas suficientes que garanticen que los agentes privados (empresas, entre otros) no cometen abusos ni se refugian en la debilidad del sistema establecido.

**Es necesario que el Plan África establezca criterios valorativos de RSC** (basados en cumplimiento de normativa internacional) **a la hora de conceder ayudas públicas a los distintos sectores empresariales** que se mencionan en el apartado de promoción de la inversión española, así como desarrollar mecanismos de verificación para garantizar su cumplimiento. La coherencia de políticas es especialmente necesaria a la hora de desarrollar planes de internacionalización de la empresa española a través de organismos contemplados en el Plan (COFIDES, CESCE y el ICEX).

Por otro lado es también necesario establecer criterios de RSC, esta vez con carácter excluyente por tratarse de instrumentos que computan como AOD, en la adjudicación de los créditos blandos con cargo al FAD, así como en la participación de operaciones de conversión de deuda por inversiones.

Otros aspectos a tener en cuenta a la hora de fomentar la IED española en África son:

- La IED contribuye en mayor medida al desarrollo del país si es:
  - Una inversión a largo plazo y estable. Cuando la actividad empresarial es a corto plazo genera rápidos movimientos de capital entre países. Si estos movimientos son de naturaleza

<sup>42</sup> “The New Partnership for Africa’s Development”. Octubre 2001.

<sup>43</sup> “Tourism and poverty alleviation”. 2002 World Tourism Organization.

<sup>44</sup> Los derechos humanos incluyen los derechos económicos, sociales y culturales, además de los civiles y políticos.

especulativa pueden desestabilizar la economía y perjudicar, o al menos no contribuir, al crecimiento a largo plazo de la economía local del país africano en el que se invierte.

- Una inversión que se provea de recursos locales cuando sea factible, y que potencie la relación y el desarrollo del tejido productivo local (principalmente de las PYMES), así como la transferencia de conocimiento y de tecnología.

- Una inversión que se realice sin presiones ni condiciones abusivas. Las empresas españolas que invierten en África no deben utilizar su poder e influencia para obtener de los gobiernos africanos una mejora de las condiciones que implique flexibilizar la regulación ambiental, la legislación laboral, obtener rebajas fiscales y reducción o eliminación de impuestos u otras condiciones abusivas.

- Una inversión que aplique el principio de "no discriminación", que asegure igual trato (fiscal, laboral, ambiental, etc.) para la inversión extranjera que para las inversiones nacionales (ya que habitualmente se beneficia a las extranjeras).

● Cuando la IED española se dirija hacia la participación en infraestructura y suministro de servicios sociales básicos (el Plan África menciona agua, electricidad y educación), se debe tener al menos en cuenta que<sup>45</sup>:

- Para garantizar la eficiencia del suministro por la empresa privada, es necesario que el mercado esté suficientemente regulado, sea competitivo y que los consumidores estén bien informados. Estos requisitos no se suelen dar en los países subsaharianos.

- La participación del sector privado puede ser inadecuada si con ello se encarece el suministro de los servicios hasta el extremo de que estos estén fuera de las posibilidades de la población más necesitada y pobre.

- Hay que establecer mecanismos para evitar que se produzcan situaciones de abuso en las condiciones de

contratación entre las empresas y gobiernos de países en desarrollo con bajos ingresos y reducida capacidad de negociación<sup>46</sup>.

● **Reexaminar la inversión en el sector de la pesca;** asegurar la sostenibilidad del sector, y poner freno a la sobreexplotación se convierte en una necesidad que parece contemplarse en el Plan África. Este esfuerzo tiene que materializarse en líneas de acción precisas en los países con los que España mantiene acuerdo pesquero<sup>47</sup>.

● **Compatibilizar turismo y desarrollo;** así, algunos aspectos que se deben considerar a la hora de favorecer la IED española son:

- La empresa tiene que desarrollar una política medioambiental, que preserve los recursos naturales estableciendo condiciones concretas para su uso,

- Se debe favorecer el fortalecimiento del tejido empresarial local mediante el apoyo a las microempresas que pudieran existir (pequeños restaurantes, guías turísticos, artesanos, pequeños transportistas, etc.), o la creación de las mismas.

- Si la apuesta es en favor de un turismo de masas, hay que establecer políticas específicas que den apoyo a la población laboral que va a desplazarse para desempeñar sus tareas en el turismo, y a sus familias (vivienda, acceso a servicios básicos, etc.).

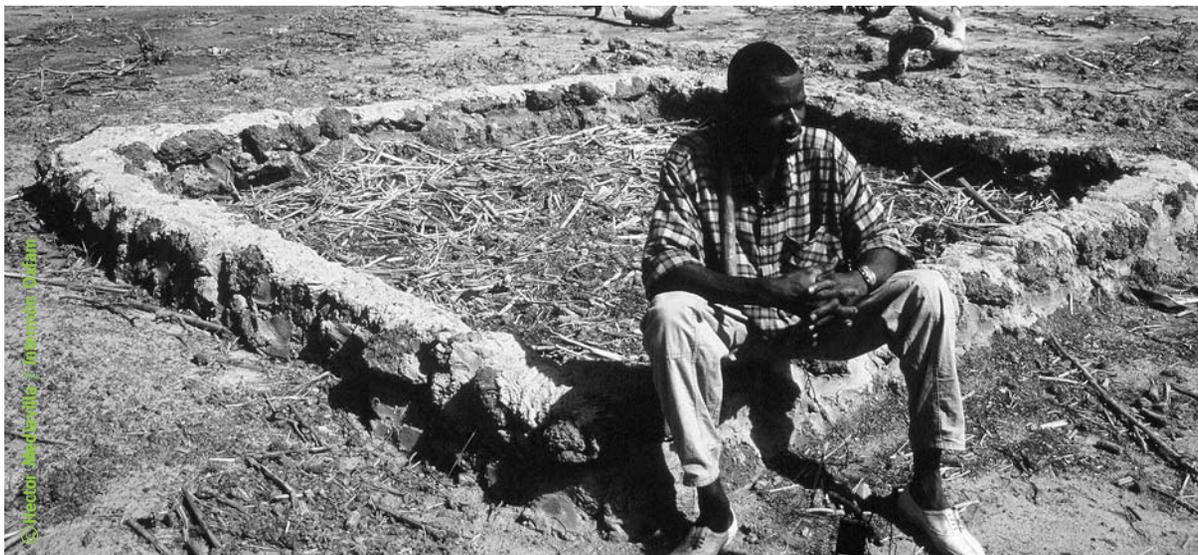
- Favorecer la participación de empresas españolas en iniciativas internacionales como STEP (Sustainable Tourism Eliminating Poverty), la iniciativa TOI (Tour Operators' Initiative), o el Código Ético Mundial (ratificado recientemente por España), y fomentar su práctica en la actividad desarrollada por la empresa española.

● **Fomentar la transparencia en las empresas del sector de hidrocarburos;** está ampliamente documentado que la

<sup>45</sup> "De interés público. Salud, educación, agua y saneamiento para todos". Oxfam Internacional, 2006.

<sup>46</sup> A menudo las empresas seleccionan los segmentos de mercado que dejan mayores beneficios y exigen que en el contrato se les garanticen unos márgenes de beneficio mínimos nominados en dólares. Las firmas también pueden exigir la plena recuperación del coste de inversión, que inevitablemente supone una subida de tarifas en detrimento de la población con menores recursos.

<sup>47</sup> Angola, Cabo Verde, Comores, Costa de Marfil, Gabón, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Madagascar, Mauricio, Mozambique, São Tomé, Senegal y Seychelles.



actividad de la industria extractiva tiene un impacto negativo en los procesos democráticos y el buen gobierno. La falta de transparencia en la gestión de los ingresos públicos que provienen de la explotación de hidrocarburos es uno de los principales factores que contribuyen a ello. Si el sector privado participa de esta ausencia de transparencia puede aparecer como cómplice de la corrupción y del deterioro de las condiciones sociales en los países en los que opera, a pesar de ser una valiosa fuente de inversión.

La iniciativa británica EITI<sup>48</sup> pretende atajar este problema actuando sobre empresas extractivas y gobiernos de países ricos en hidrocarburos. El Parlamento español aprobó por unanimidad en diciembre 2005 una proposición no de ley por la que se insta al Gobierno entre otras cosas a apoyar la EITI y promoverla entre las empresas españolas.

El Plan África menciona expresamente su apoyo a los países productores para que adopten políticas responsables y transparentes, y menciona específicamente a la EITI<sup>49</sup>. Sin embargo nada se dice sobre la transparencia de las empresas, ni de las medidas a llevar a cabo para favorecer su aplicación. Hace falta algo más que exigir transparencia a los gobiernos de los países africanos para que la IDE española

sea beneficiosa al país. **Las empresas deben divulgar los pagos realizados a países en vías de desarrollo de la misma forma que son obligadas a hacerlo en sus países de origen.** Los pagos incluyen los *royalties*<sup>50</sup>, las primas de firma de contrato, asignación de yacimientos o por niveles de producción, y los impuestos<sup>51</sup>. Algunas medidas que el Gobierno debe llevar a cabo son:

- Apoyar la creación de un estándar internacional de informe contable para las industrias extractivas (que obligue a detallar por país los pagos de la empresa a todos los gobiernos extranjeros),
- Modificar la Ley 24/1988 del Mercado de Valores para exigir a las empresas extractivas que cotizan en Bolsa la publicación de todos los pagos realizados a los gobiernos de los países donde están presentes,
- Exigir a la Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE) que establezca criterios de transparencia como condición necesaria en la concesión de créditos a las empresas de la industria extractiva.
- Adherirse a la EITI y contribuir a su financiación.

<sup>48</sup> Extractive Industries Transparency Initiative. Las siglas en español son ITIE. Se puede considerar la respuesta política a la campaña internacional Publish What You Pay (PWYP).

<sup>49</sup> Plan África, p. 91.

<sup>50</sup> Un porcentaje del valor de la producción.

<sup>51</sup> Los impuestos representan frecuentemente una de las partes más importantes de los ingresos de los países y con los que pueden obtener más margen: se incluye el beneficio de las sociedades, por pago de dividendos, IVA, aduanas, propiedad, etc.

## 6. Conflictos y protección de civiles en África



África ha sufrido y sigue padeciendo conflictos civiles e inestabilidad que obligan a millones de personas a abandonar sus hogares, buscando una protección que no suelen encontrar. En el mundo existen cerca de 24 millones de desplazados internos<sup>52</sup> (IDP), a los que hay que añadir más de 9 millones de refugiados<sup>53</sup>. África subsahariana concentra la mitad de ellos (13,5 millones de IDP y cerca de 4 millones de refugiados). Sólo 3 países –Sudán, Uganda y la República Democrática del Congo (RDC)– suman casi 9 millones de IDP, debido a los conflictos que asolan sus territorios. Lejos de ser excepcionales, estas situaciones tienden a convertirse en crónicas: de media, una persona desplazada en 2004 había abandonado su hogar en 1990<sup>54</sup>.

El coste humano de estos conflictos es devastador: personas indefensas y expuestas a todo tipo de ataques y abusos, y en muchos casos carentes de un mínimo acceso a la ayuda humanitaria. En la RDC, cerca de 1.000 personas mueren cada día por causas relacionadas con el conflicto armado que asola el este del país, como las enfermedades, el hambre y la violencia. Los “efectos colaterales” de estas situaciones van más allá: la destrucción de medios de vida de millones de personas, así como el colapso de las infraestructuras y los servicios sociales básicos alimentan el círculo vicioso de

guerra y pobreza que afecta a muchos países del África subsahariana.

**El número medio de emergencias alimentarias anuales en África se ha triplicado desde mediados de los años ochenta<sup>55</sup>.** Sólo a lo largo de 2005 y 2006 el mundo ha sido testigo casi mudo de graves crisis alimentarias en las regiones del Sahel, Cuerno de África y África meridional. Mientras los conflictos siguen estando en la raíz de más de la mitad de las crisis alimentarias del continente, África subsahariana es año tras año el foco central de los llamamientos consolidados de Naciones Unidas, destinados a cubrir las necesidades básicas de las crisis humanitarias más graves<sup>56</sup>. **En 2006, 15 de los 18 llamamientos correspondían a esta región.** Lamentablemente, la escasa respuesta de la comunidad internacional también se ha convertido en una rutina: cada año, el déficit entre lo solicitado por la ONU y lo contribuido por los donantes ronda los mil millones de dólares.

África es un continente en crisis. El Plan África del Gobierno español puede convertirse en una pieza relevante en la construcción de una respuesta internacional más eficaz, siempre que aborde no sólo los síntomas, sino también las causas últimas de estas crisis.

<sup>52</sup> Datos del Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) del Norwegian Refugee Council. <http://www.nrc.no/>.

<sup>53</sup> Fuente: UNHCR, The State of the World's Refugees 2006, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

<sup>54</sup> Informe del SG de NNUU sobre la protección de civiles en conflictos armados, 28 noviembre 2005, p. 6.

<sup>55</sup> FAO (2003) 'State of Food Insecurity in the World'.

<sup>56</sup> Entre 2003 y 2006 los países del África subsahariana han representado cada año más de un 80% de los llamamientos consolidados de NNUU. Datos y más información en el Financial Tracking System de NNUU, <http://ocha.unog.ch/fts/>.

## La acción humanitaria en el Plan África

### Ayuda humanitaria: un compromiso que debe ir más allá de las emergencias

La respuesta de la comunidad internacional ante la mayoría de las crisis humanitarias se ha centrado en paliar sus consecuencias inmediatas mediante una ayuda humanitaria casi siempre insuficiente, y además tardía. Hasta la fecha, ésa ha sido también la dinámica seguida por el Gobierno español.

En 2005, África subsahariana recibió de la AEI cerca de 16 millones de euros en concepto de ayuda alimentaria y de emergencia, el doble que en el año anterior, convirtiéndose en la principal región destinataria de la ayuda humanitaria española, con un 43 por ciento del monto total. Gran parte de esta ayuda fue canalizada a través de agencias de la ONU en respuesta a las crisis más graves, como las de Darfur, el Sahel y el cuerno de África. Cabe destacar también la significativa aportación de 8 millones de euros al renovado Fondo Central de Naciones Unidas para Emergencias (CERF en sus siglas en inglés), que sirve para responder de forma rápida a nuevas emergencias y cubrir el importante déficit de fondos de las llamadas “crisis olvidadas”.

**Estos pasos son positivos, pero es necesario que las contribuciones aumenten hasta que España se sitúe en el lugar que le corresponde entre los principales donantes,** llevando a la práctica los compromisos asumidos en la iniciativa del “Buen Donante Humanitario”<sup>57</sup>. Más aún, la solución a conflictos como los de Darfur, Costa de Marfil, la RDC o el norte de Uganda, va más allá de la mera ayuda humanitaria, y pasa por un apoyo político a la resolución de los mismos. Las visitas a países africanos de altos cargos del Ejecutivo son un primer paso importante, pero insuficiente si no van acompañadas de una mayor acción política en los foros relevantes, como la UE y la ONU, para garantizar el respeto del Derecho Internacional Humanitario, la protección de la población civil, y la búsqueda de soluciones a los conflictos existentes.

Con una comunidad internacional cada vez más reticente a involucrarse en los conflictos que afectan al continente, la Unión Africana (UA) tiene el potencial para convertirse en la organización clave para garantizar la seguridad, la estabilidad y la protección efectiva de los civiles en África. Pero para desarrollar este potencial necesita un apoyo firme y continuado de otros países, tanto en términos de recursos económicos como de asistencia técnica. España ha empezado a significarse en este sentido. La firma, en abril de 2006, el Memorando de Entendimiento entre España y la UA, que incluye el apoyo a las capacidades de mantenimiento de la paz y la seguridad en África, y la lucha contra la pobreza y la desigualdad, constituye también un avance que podría facilitar una mayor implicación de España en la resolución de conflictos en el continente.

El Plan África prevé nuevas medidas en esta dirección, anunciando incrementos en su contribución a operaciones de mantenimiento de la paz en África y esfuerzos suplementarios para la resolución de los conflictos de Sudán-Darfur y la RDC. Pero las palabras deben convertirse en hechos. En julio de 2006 se celebraba en Bruselas una conferencia de donantes para conseguir las aportaciones necesarias para mantener la Misión de la Unión Africana en Darfur (AMIS en sus siglas en inglés). España no realizó ninguna nueva contribución en esta conferencia<sup>58</sup> para una misión a la que le está costando proteger, en parte debido a la falta de medios, a los millones de civiles atrapados en una de las peores crisis humanitarias del planeta.

### La prevención de conflictos

Una vez que la violencia se desata, frenarla es mucho más difícil y costoso. En muchos casos la comunidad internacional ha hecho caso omiso a las señales de alarma, y se ha decidido a actuar demasiado tarde, limitándose a proporcionar ayuda humanitaria a las víctimas de esos conflictos. Invertir en mecanismos para prevenir estas crisis, con el fin de reducir el coste humano y económico de las mismas, es menos

<sup>57</sup> En junio de 2003, dieciséis de los principales donantes internacionales reconocieron la obligación colectiva internacional de hacer frente a las necesidades humanitarias internacionales, y se comprometieron a poner en práctica 23 principios básicos de la “buena donación humanitaria” para mejorar y hacer más transparente la financiación de la acción humanitaria. En la reunión se propuso también un plan de trabajo para llevar estos principios a la práctica. España se adhirió a esa iniciativa en noviembre de 2004, pero no ha desarrollado todavía ningún plan para concretar la puesta en práctica de estos compromisos. Más información en [www.goodhumanitariananddonorship.org](http://www.goodhumanitariananddonorship.org).

<sup>58</sup> En mayo de 2005, España se comprometió a apoyar a AMIS con despliegue de expertos en logística y de 5 observadores militares, así como la donación de dos aviones CASA 212 y el entrenamiento de las tripulaciones necesarias para operar estos aparatos. En la actualidad España cuenta con 5 observadores militares, además de dos oficiales en los cuarteles generales de Jartum y El-Fasher. (Fuente: Ministerio de Defensa).



visible, pero mucho más eficaz, y puede ayudar a África a salir del círculo vicioso de pobreza y conflicto en el que se ha visto envuelta.

El Plan África recoge esta tendencia y apunta la necesidad de un mayor apoyo a la prevención de conflictos en el continente. Sin embargo, las medidas que se proponen para alcanzar este objetivo son a todas luces insuficientes, y parecen más fruto de la improvisación por completar el Plan, que de una reflexión a fondo y una voluntad de reforzar un área que hasta ahora ha estado prácticamente ausente de la política exterior española. Así, se menciona el “apoyo a actividades de cooperación cultural como refuerzo identitario y vehículo de cohesión social” y saca a la luz un desconocido “Plan Nacional de Prevención de Conflictos Violentos” del año 2002, a través del cual se impulsarán programas preventivos con especial atención a África subsahariana.<sup>59</sup> Finalmente, se anuncia un apoyo financiero al Centro de Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos de la UA en Accra.

Asimismo, el Plan prevé una importante contribución económica al Programa de Control de Armas Ligeras de la CEDEAO en el África del oeste. Es difícil encontrar la coherencia entre

esta contribución y las exportaciones de armas y munición española a esta misma región. Entre 2003 y 2005 se exportó a la zona material de defensa y de doble uso por un valor que supera los 5,6 millones de euros. Esta situación es incoherente e inaceptable para un país que pretende hacer creíble una apuesta por la promoción de la paz y el desarrollo del continente africano.

**El refuerzo de la cooperación en materia de seguridad y defensa es otro de los elementos que prevé el Plan África,** impulsando negociaciones para la firma de protocolos de cooperación en este ámbito con Angola, Mozambique, Sudáfrica y Namibia, en línea del ya existente con Cabo Verde, y la apertura de nuevas agregaduras de Defensa en Cabo Verde, Senegal y Gabón, que se suman a la ya existente en Pretoria. **Sin negar la importancia de esta cooperación, es necesario garantizar que no se traducirá en un incremento de las ventas de material militar español a estos países, que incremente su gasto militar en perjuicio del gasto en servicios sociales como la salud y la educación.** Países como Etiopía, Mozambique, Angola, o Zimbabue figuran en los primeros puestos mundiales en cuanto a porcentaje de su PIB dedicado a gasto militar.

<sup>59</sup> Plan África, pág. 51.



## ¿Armas o desarrollo?

Durante los últimos años España ha mantenido un flujo constante de armamento a muchos países africanos: países como Angola, Nigeria, Ghana y Mali han sido receptores de material español de defensa y de doble uso, lo que resulta profundamente incoherente con cualquier esfuerzo en el ámbito del desarrollo en la región africana más azotada por los conflictos.

### La munición española, fuera de control

Un lugar destacado en estas transferencias de material militar español lo ocupa la munición y sus componentes.

**España es el primer exportador mundial de munición a África subsahariana**, aunque en muchas ocasiones dichas transferencias no figuren en las estadísticas oficiales de material de defensa, ya que, según el gobierno, este tipo de munición tiene como destino la caza y el tiro deportivo. Resulta preocupante lo desorbitado de estas cifras: en el año 2003 España exportó a Ghana 34 millones de cartuchos, y en el 2002 fueron 500 millones, teniéndose constancia de similares niveles de transferencias desde el año 1995. Así, sólo en el trienio 2002-2004 se produjeron transferencias de munición a Ghana por un valor de 3,5 millones de euros<sup>60</sup>. Recordemos que Ghana es limítrofe con un país como Costa de Marfil, que sufre un grave conflicto interno, y cercano a otros países de gran inestabilidad como Sierra Leona o Liberia.

### El caso de Angola

Tras el fin en 2002 de un conflicto que asoló el país durante veinticinco años, Angola vive hoy una paz inestable, debido en parte a la tenencia de armas ligeras entre la población. Además, el conflicto armado continúa vivo en algunas zonas como el enclave de Cabinda, con cerca de medio millón de desplazados, y con informes de casos de violencia por motivos políticos y de represión.

Según el PNUD, Angola, que se sitúa en el número 160 del índice de desarrollo humano, tiene un gasto militar similar a lo que invierte anualmente en sanidad y educación.

Entre 2000 y 2004 España transfirió armamento a Angola por valor cercano a los 1,5 millones de euros. En 2005, el ministro de exteriores, Miguel Ángel Moratinos, anunció durante un viaje al país que la ayuda española a Angola sería de 40 millones de euros entre 2005 y 2008, lo que le convirtió en el segundo país receptor de la cooperación española, por detrás sólo de Mozambique. Durante este viaje, fuentes oficiales angoleñas indicaron su interés por la compra de varios aviones españoles del tipo EADS-CASA C-295 para "transporte civil", a pesar de que esos aparatos están diseñados para operaciones militares<sup>61</sup>.

### Los conflictos por los recursos naturales

Petróleo, diamantes, oro, cobre, madera... África es rica en recursos naturales, y es innegable que éstos han contribuido a financiar y prolongar los conflictos africanos. La falta de transparencia que rodea a este comercio contribuye a que los beneficios del mismo se utilicen a veces para financiar el gasto militar de los países en detrimento del gasto en

desarrollo. En el caso de Angola, petróleo y diamantes sirvieron para financiar un conflicto de más de 20 años. Recientemente, en un momento de grandes tensiones con el vecino Sudán, el presidente del Chad defendía su derecho a utilizar los ingresos del petróleo para comprar armamento, a pesar de una ley que le obligaba a invertir gran parte de estos ingresos en programas de lucha contra la pobreza<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Fuente: NISAT Database (sin tener en cuenta el resto de componentes vinculados a este tipo de material).

<sup>61</sup> Según la propia página web de la empresa: [www.eads.com/](http://www.eads.com/)

<sup>62</sup> Chad ocupa el puesto 173 (el quinto más bajo) en el índice de desarrollo humano elaborado por el PNUD. Según los indicadores de la ONG Transparency International, Chad es considerado el país más corrupto del mundo.

El Plan África establece prioridades geográficas y sectoriales de la inversión española, entre ellas la minería y el petróleo, y prevé un incremento de la presencia empresarial española en la región. Reconociendo los potenciales beneficios para el desarrollo que podría llevar de la mano este aumento de la inversión, es necesario unir a estas medidas otras que garanticen el impacto positivo de estas inversiones en el desarrollo<sup>63</sup>.

### Después de la guerra

La paz no se alcanza sólo porque se firme un acuerdo. Tras este primer paso todavía hay que afrontar muchos y diversos problemas: el desarme, la desmovilización y la reinserción de los combatientes, el retorno y la integración de refugiados y desplazados, o la recuperación de medios de vida. Las infraestructuras están destrozadas, las instituciones no funcionan y la pobreza perdura. Un excelente caldo de cultivo para que las tensiones resurjan. **Las cifras hablan por sí solas: 4 de cada 10 países recaen en conflicto en los cinco años posteriores a la firma de un acuerdo de paz**<sup>64</sup>. El círculo vicioso entre guerra y pobreza no sólo contribuye a perpetuar los conflictos, sino que hace que sea mucho más difícil salir de ellos. Afrontar la pobreza subyacente, apoyar el desarrollo institucional, y en particular la reforma y el fortalecimiento de los sectores de la justicia y la seguridad, adecuados programas de desarme, desmovilización y reinserción de excombatientes... Son muchos los elementos necesarios para consolidar la paz, y evitar que ésta sea sólo una ficción.

El Plan África indica de forma muy general una serie de acciones, centradas en el apoyo a agencias de la ONU y en el incremento de actuaciones bilaterales en ámbitos como el retorno de desplazados y refugiados, la reinserción de excombatientes, el apoyo a mujeres víctimas de la violencia, el desminado y la lucha contra la impunidad.

**Se echa en falta una mención y apoyo explícito a la sociedad civil local**, que juega un papel crucial en los procesos de construcción de la paz. El éxito de éstos depende en gran medida de su involucración en el desarrollo y la puesta en práctica de las estrategias de reconstrucción. Las organi-

zaciones locales son las mejor posicionadas para identificar las prioridades de la población, e informar e implicar a los ciudadanos en el proceso. Las organizaciones de mujeres juegan un rol clave, contribuyendo a afrontar ciertos problemas sociales y económicos que de otro modo serían ignorados.

En el Plan África falta también una referencia al órgano creado el pasado año por la ONU, que puede ser crucial para la reconstrucción de muchos países africanos: la Comisión para la Consolidación de la Paz. Su misión es ayudar a la rehabilitación de los países que se han visto afectados por conflictos armados, proponiendo estrategias integrales de rehabilitación, ejerciendo un rol de coordinación de los actores involucrados, y contribuyendo a asegurar un financiamiento predecible para estas actividades. Para ello se ha creado el Fondo de Consolidación de la Paz, de 250 millones de dólares, que ahora los Estados deberán dotar. En su primera sesión, en junio de 2006, la Comisión decidió ocuparse en primer lugar de las situaciones de Burundi y Sierra Leona.

África es el continente más afectado por los conflictos, y es muy positivo que el Gobierno haya decidido contribuir de manera más activa en su prevención y resolución, así como en la reconstrucción de las regiones afectadas. Sin embargo, las medidas que se recogen en el Plan para alcanzar estos objetivos son a todas luces insuficientes, y se centran casi exclusivamente en la financiación de diversas iniciativas, que tendrán un impacto muy relativo si no van unidas a una mayor acción diplomática de España con los gobiernos africanos y en la UE y otros foros relevantes. **Las nuevas estrategias sectoriales de acción humanitaria y prevención de conflictos y construcción de la paz podrán servir para dar una mayor coherencia a las actuaciones previstas en el Plan África.**

**EL CÍRCULO VICIOSO ENTRE GUERRA Y POBREZA NO SÓLO CONTRIBUYE A PERPETUAR LOS CONFLICTOS, SINO QUE HACE QUE SEA MUCHO MÁS DIFÍCIL SALIR DE ELLOS**

<sup>63</sup> Véanse a este respecto el análisis y las propuestas planteadas en el epígrafe "Inversión privada" de este capítulo.

<sup>64</sup> Human Security Report, disponible en <http://www.humansecurityreport.info/>.



© Pablo Tosco / Intermon Oxfam

## Propuestas en acción humanitaria

### Mejorar la ayuda humanitaria

- España debe responder a los compromisos asumidos bajo la iniciativa del **“buen donante humanitario”**, que busca garantizar que la financiación de la acción humanitaria se realice de forma proporcional a las necesidades, libre de intereses políticos o mediáticos, y que la financiación destinada a paliar nuevas crisis no vaya en menoscabo de la ayuda destinada a otras. Para ello, España debería elaborar un plan específico para desarrollar esos principios en la práctica y garantizar que las decisiones relativas a la acción humanitaria son conformes a los mismos.

- España debe continuar incrementando sus aportaciones al CERF y a otros mecanismos multilaterales que contribuyen a una financiación humanitaria previsible y de acuerdo a las necesidades.

- España debe adoptar un rol activo en la defensa y aplicación del principio de **“responsabilidad de proteger”** adoptado por la comunidad internacional en la cumbre de Naciones Unidas en septiembre de 2005, e impulsar el papel de la UE en la puesta en práctica del mismo<sup>65</sup>.

### Contribuir a la prevención de conflictos

- Si su compromiso con la prevención de conflictos es serio, **España debe ir más allá de lo propuesto en el Plan África**. La próxima aprobación de la estrategia sectorial de prevención de conflictos y construcción de la paz ofrece una gran oportunidad en este sentido. Asimismo, las estrategias-país de la cooperación española deberían incluir un análisis de indicadores sobre el riesgo de conflictos, y evaluar el impacto de nuestra cooperación en la prevención de conflictos en el país. España debería también incrementar su acción diplomática en el seno de organizaciones multilaterales para contribuir a la disminución de tensiones y evitar su escalada en conflictos de consecuencias fatales.

- Un compromiso con la prevención de conflictos debe también afrontar factores que contribuyen a facilitar la violencia, como la descontrolada proliferación de armas, especialmente de las pequeñas y ligeras, que perpetúa y agrava las consecuencias de los conflictos, dificultando además la posterior labor de reconstrucción. Contribuir a la seguridad de África supone también frenar este descontrol (véase recuadro 3).

- En diciembre de 2005 el Congreso de los Diputados aprobaba por unanimidad una proposición no de ley con la que se

<sup>65</sup> En septiembre de 2005, en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas celebrada en Nueva York, los líderes mundiales adoptaron un histórico compromiso, conocido como el principio de la “responsabilidad de proteger”. En él, la comunidad internacional reconoce su responsabilidad colectiva de proteger a los civiles frente al genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la limpieza étnica, incluyendo su voluntad de actuar de forma coercitiva cuando el gobierno nacional —que es el principal responsable de esta protección— haya fracasado manifiestamente.



instaba al Gobierno a presentar un proyecto de ley para el control del comercio de armas españolas. **El Gobierno debe aprovechar esta oportunidad y sentar de una vez por todas las bases para el control del comercio de armas**, en coherencia con los objetivos de desarrollo y de prevención de conflictos y construcción de la paz.

- Otro paso importante en la buena dirección sería la continuación del trabajo que España ha realizado en el último año en el proceso de elaboración y adopción del **Tratado Internacional sobre Comercio de Armas**, impulsando ahora el establecimiento de un grupo de trabajo en la Asamblea General de la ONU en octubre de 2006.

### Recursos naturales al servicio del desarrollo

- Es necesario incrementar la presión sobre los gobiernos africanos para el **establecimiento de mecanismos de transparencia y control de los ingresos procedentes de los recursos naturales del país**.

- El Gobierno español debe asimismo garantizar el cumplimiento por parte de sus empresas de las directrices de la OCDE para empresas multinacionales, y apoyar también otras iniciativas como la **Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas**, cuyo objetivo es el de mejorar la gobernanza en países ricos en recursos mediante la publicación de los flujos financieros del comercio de petróleo, gas y minería.

### Apoyar la reconstrucción después de la guerra

- En muchos países como Sudán, Uganda o la RDC, existen organizaciones de mujeres que realizan un trabajo notable en el campo de la construcción de la paz, muchas veces a riesgo de sus vidas. Sería importante que el Gobierno español apoyase algunas de estas iniciativas, **fomentando la inclusión de las mujeres en espacios de decisión y proporcionándoles una adecuada financiación y formación** para incrementar su positivo impacto en el camino hacia una paz duradera.

- Aunque todavía es pronto para evaluar la eficacia de la **Comisión para la Consolidación de la Paz**, sería importante un apoyo tanto político como económico de España al mismo.

# Conclusiones



© Hector Mediavilla / Intermón Oxfam

La presentación pública del Plan África se centró en los beneficios que esta iniciativa traería para el control de los flujos migratorios. La impresión que dejó es clara: **el Gobierno, desafiado por el reto de la inmigración, tiene prisa por ofrecer alguna respuesta de España para África.** La inquietud es comprensible y la urgencia por tomar medidas es real, pero existe el riesgo de que las dramáticas e incesantes escenas de la llegada de inmigrantes a nuestras costas distorsionen lo que debería ser un plan de relaciones entre España y África subsahariana orientado al desarrollo de la región a largo plazo.

En primer lugar, es preciso que establezcamos un orden de prioridades sensato. **La inmigración descontrolada procedente de países subsaharianos es la consecuencia de la pobreza y los conflictos que asolan África,** y no de los cam-

bios legislativos en los países europeos. Hasta que no resolvamos este problema la afluencia desesperada de personas a nuestro país será imparable y la experiencia de los últimos meses demuestra que sirve de bien poco alzar vallas y muros en el mar.

El Plan África es un primer paso en la dirección correcta, ya que define las líneas maestras de una política exterior integrada para el subcontinente, al tiempo que establece el desarrollo de la región como uno de los objetivos prioritarios. Sin embargo, **el análisis que ofrecemos en las páginas anteriores muestra que las carencias del texto presentado por el Gobierno son todavía múltiples.** Concebido inicialmente como una hoja de ruta para contribuir al desarrollo de África, en el camino se han cruzado otras preocupaciones, como la alarma social creada por la inmigración o la preocupación por la

“seguridad energética” y la búsqueda de un espacio propio en la explotación de los recursos naturales de la región.

Queda un largo camino por recorrer: de la política comercial a la gestión de la ayuda oficial o la deuda externa, pasando por la promoción de la inversión privada, la acción humanitaria y la prevención de conflictos, el Plan está plagado de lugares comunes e intereses contradictorios. **Una de las tentaciones más peligrosas es tratar de resolver problemas complejos con decisiones oportunistas.** Durante las últimas semanas se han multiplicado los esfuerzos del Gobierno por lograr la colaboración de los países africanos en el control de los flujos de emigración. Esta urgencia está llevando a vincular —e incluso a supeditar— los planes de cooperación en África con refuerzo del control de fronteras. La tentación de utilizar los recursos de la cooperación internacional como moneda de cambio para conseguir que quienes huyen de la pobreza no lleguen a las costas europeas supone una perversión del concepto de ayuda al desarrollo y debilita la credibilidad de la política gubernamental hacia África.

El Gobierno debe abordar el reto de la pobreza y la emigración africanas de una manera más profunda y completa. El primer paso es resolver las carencias del actual Plan África con medidas más concretas y contundentes, como las que proponemos a lo largo de este capítulo. En el corto plazo puede aprovecharse la oportunidad que ofrece la negociación de leyes como la reguladora de la deuda externa y la del comercio de armas, actualmente en trámite parlamentario. También urge que España se muestre más activa en las negociaciones de los acuerdos económicos de asociación (EPA), donde hasta ahora prácticamente no ha intervenido, y se una a otros gobiernos europeos que han solicitado revisar el contenido de los acuerdos actuales para volver a colocar el desarrollo en el centro de las negociaciones.

Pero éstos son sólo unos primeros pasos. Es urgente establecer vínculos más directos entre inmigración y desarrollo de los países de origen, lo que supondría abordar cuestiones como las remesas y la fuga de cerebros. Más aún, es necesario ir pensando ya en un nuevo Plan África que se enmarque

dentro de un esfuerzo más amplio por definir la política española de desarrollo, un esfuerzo que no puede quedar limitado a los programas de cooperación internacional. En diferentes ocasiones hemos instado al Gobierno y al Parlamento a elaborar un *Libro blanco del desarrollo*, similar al que han realizado otros gobiernos europeos como el británico. Quizás ésta sea una buena oportunidad para ponerlo en marcha. 🌍



## CAPÍTULO 3

# 50 años de pobreza, 50 años de desarrollo

**Gonzalo Fanjul y Sara Ladra<sup>1</sup>**

Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam

<sup>1</sup> Los autores agradecen el material de investigación elaborado por Laura Iruretagoyena, así como los comentarios y sugerencias realizados por Teresa Caveno, Carlos Galián, Carmen González, Isabel Kreisler, Irene Milleiro y Xavier Palau.

# 1. Introducción



En octubre de 1793 Antoine de Condorcet escribió: “Los acontecimientos de los últimos tiempos han hecho mucho por el honor del hombre y algo por su libertad; pero, hasta ahora, muy poco por su felicidad”. Esta frase era parte de *Sketch: El progreso futuro de la mente humana*, un breve ensayo escrito desde la cárcel de la Bastilla. Condorcet desarrollaba en este libro su ideal acerca del fin de la pobreza: **no es posible hablar de ciudadanía cuando una parte importante de la sociedad está sumida en la miseria y el abandono**<sup>2</sup>.

Al contrario de aquellos que mantenían que la brecha que existe entre ricos y pobres es una consecuencia inevitable de la *civilización*, Condorcet argumentaba que la desigualdad era debida en gran parte a las imperfecciones de lo que él denominaba el “arte social”: “El verdadero fin del arte social debe ser la igualdad real, la abolición de las desigualdades entre naciones y el progreso de la igualdad dentro de cada nación”.

Para lograrlo, el autor francés llegaba a proponer un sistema universal de seguridad social muy similar al que disfruta hoy la Europa moderna.

Casi al mismo tiempo, en 1792, Tomas Paine publicaba en Inglaterra una serie de ensayos en los que desarrollaba la idea de un sistema impositivo justo —progresivo y no basado en la imposición del consumo— que se destinase a la protección social de las clases menos favorecidas, y no a la financiación de la guerra, como ocurría entonces. **Al igual que Condorcet, a quien conocía bien, Paine atribuía una importancia esencial a la educación como base del progreso. Compartían un mismo ideal de justicia, pero también un optimismo esencial acerca del papel que el conocimiento, la libertad y las oportunidades comerciales pueden tener a la hora de resolver la pobreza, la violencia y la ignorancia.**

<sup>2</sup> La información sobre Condorcet y Paine ha sido extraída del interesante libro de Gareth Stedman Jones *An end to poverty?* (Stedman Jones, 2004).

Condorcet fue ajusticiado por el Gobierno revolucionario de Robespierre poco después de redactar *Sketch*, y las campañas del Gobierno británico contra Paine le condenaron al ostracismo. Sin embargo, sus ideas han perdurado hasta el día de hoy. **El ideal del fin de la pobreza no es nuevo. Ni siquiera lo es el contexto en el que este debate se plantea: la globalización económica (entendida como una proliferación del comercio y de las transacciones financieras), el desarrollo tecnológico acelerado y un período prolongado de relativa paz.** Todas estas condiciones se dieron a finales del siglo XVIII y principios del XIX, cuando las revoluciones francesa y americana abrieron la esperanza a un ideal democrático y republicano que promoviese el bien común. Los horrores del comercio de esclavos y el colonialismo habían llegado a ser bien conocidos en aquel entonces, y citados a menudo en sus escritos por Montesquieu y Adam Smith. Se produjo incluso el primer gran movimiento de la sociedad civil mundial, el Anti Slavery Movement que logró la abolición de la esclavitud en Inglaterra en 1832.

**Doscientos años después, la pregunta que se hicieron Condorcet y Paine sigue teniendo la misma relevancia: ¿Por qué existe y se perpetúa la pobreza?** La depravación social en la que se ve obligada a vivir cada día la mayor parte de la Humanidad no sólo supone el mayor fracaso ético de nuestro tiempo, sino que plantea amenazas para el conjunto del planeta. Amplias zonas del mundo en desarrollo se han convertido en enclaves de sufrimiento y humillación. Como las fuerzas que rigen la globalización, la frustración y la desesperación que alimentan la pobreza se están traduciendo en presiones migratorias, medioambientales y de seguridad cuyas consecuencias cada vez son más tangibles para la parte del planeta que ha vivido aislada de ellas hasta ahora.

Las razones de este fracaso son complejas, pero sin duda tienen que ver con la incapacidad de la comunidad internacional para poner la globalización al servicio del interés general. **Las instituciones multilaterales han sido incapaces de responder a retos globales como la proliferación de armas ligeras o los genocidios que se han producido**

**en diferentes rincones del mundo.** En el peor de los casos, las reglas multilaterales se han hecho a imagen de los intereses de las grandes potencias económicas y de sus compañías, amparando lo que Galbraith denominaba un sistema de “riqueza privada y miseria pública”<sup>3</sup>. Este juego de hipocresía y dobles raseros no sólo anula la capacidad de las reglas e instituciones globales, sino que mina su legitimidad hasta el punto de hacerlas irrelevantes, como muestra el caso de la Organización Mundial del Comercio.

**La globalización también nos ha dado motivos para ser optimistas.** La proliferación de las nuevas tecnologías y el acceso masivo a la información permiten conocer casi en tiempo real lo que ocurre en el otro extremo del planeta y, lo que es más importante, actuar en consecuencia. **Los últimos cincuenta años han visto nacer y transformarse a una sociedad civil global cuya presencia y capacidad de influencia no tienen precedentes.** Desde el fin del *apartheid* hasta la prohibición de las minas antipersonales, la lista de consecuciones de este movimiento es considerable. Posiblemente, la principal de ellas haya sido precisamente recordar a nuestras sociedades la existencia de un mundo profundamente injusto, y la posibilidad real de cambiar esta situación. Como rezaba el lema de las movilizaciones que tuvieron lugar en 2005, es posible “hacer que la pobreza sea historia”, y es posible hacerlo en esta generación.

Intermón Oxfam está convencida de ello. **A lo largo de sus cincuenta años de existencia, nuestra institución ha sido testigo de estos cambios y ha evolucionado con ellos.** Como el de otras organizaciones no gubernamentales, nuestro papel ha sido el de buscar soluciones y denunciar injusticias pero, sobre todo, el de acompañar a las poblaciones pobres en su lucha por una vida digna. Durante este tiempo hemos compartido plenamente el ideal que un grupo de pensadores y activistas estableció hace más de doscientos años: **la pobreza y la injusticia no son fuerzas imparables de la naturaleza, sino la consecuencia de decisiones políticas y opciones económicas.** Acabar con ellas no sólo es una obligación ética de nuestra sociedad, sino una tarea asumible si existen la voluntad y los recursos para hacerlo.

<sup>3</sup> Richard Parker: *John K. Galbraith, his life, his politics, his economics*. Farrar, Strans and Giroux. Nueva York, 2005.

En un intento por reflejar el contexto en el que se ha desenvuelto nuestra organización a lo largo de su historia, **este capítulo ofrece algunos de los elementos más relevantes de la evolución de los fenómenos de la pobreza y del desarrollo a lo largo del último medio siglo.** El tema que abordamos es muy amplio, por lo que no pretendemos ser exhaustivos, sino que hemos centrado el análisis en algunas áreas en las que los datos y las ideas han experimentado una evolución más significativa.

**El trabajo está estructurado en cuatro secciones.** Tras la introducción se incluye un conjunto amplio de indicadores que evalúan la evolución de la pobreza y las desigualdades a lo largo de los últimos cincuenta años, utilizando para ello el enfoque de derechos que conforma el trabajo de Oxfam Internacional. La sección 3 analiza la evolución de las ideas y las políticas de desarrollo a lo largo de ese mismo período, destacando algunas lecciones aprendidas. Finalmente, la sección 4 concluye el informe con una breve reflexión sobre el papel desempeñado por la sociedad civil hasta ahora.

## 2. La evolución de los datos: ¿qué hemos observado en estos 50 años?

El siglo que acabamos de dejar ha sido testigo de una transformación profunda del mundo en que vivimos. **A lo largo de los últimos cincuenta años hemos presenciado un progreso social sin precedentes, que ha permitido a centenares de millones de personas escapar de la miseria.** Los países en desarrollo han ido acortando distancias con los países ricos en indicadores como la esperanza de vida, el analfabetismo o la mortalidad infantil. Sólo en el último decenio, 1.200 millones de personas han podido acceder a agua no contaminada, mueren dos millones y medio de niños menos cada año y treinta millones de niños y niñas han accedido a la educación primaria<sup>4</sup>.

**Sin embargo, estos avances no pueden esconder los retos que enfrenta la Humanidad, que son todavía extraordinarios.** Con la excepción de Asia, el mundo en desarrollo no se ha beneficiado del crecimiento exponencial que ha experimentado la economía mundial durante los últimos cincuenta años. Hoy 1.500 millones de personas siguen viviendo en la pobreza extrema, incapaces de ofrecer a sus hijos las condiciones mínimas de una vida digna. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, dieciocho países y 460 millones de personas se encuentran hoy peor de lo que estaban hace quince años, la mayor parte de ellos en África y en las antiguas repúblicas soviéticas. En un planeta al que le sobran los recursos, miles de personas mueren de hambre cada día y 850 millones se ven atrapadas en el círculo vicioso de la desnutrición y la miseria económica.

**Oxfam Internacional entiende el desarrollo como un ejercicio de derechos: “apoyar los esfuerzos de la gente que padece la pobreza y la injusticia para exigir y lograr sus derechos”.** En realidad, estos derechos (medios de vida sostenibles; servicios sociales básicos; vida y seguridad; ser escuchado; e identidad y diversidad) son los que conforman lo que entendemos por una *vida digna*. La pobreza extrema es la forma más brutal de indignidad y de violencia. No hay desamparo más profundo que el que siente un padre al ver morir a un hijo pequeño, una situación en la se encuentran cada día miles de ciudadanos del mundo en desarrollo. La idea de que esta situación no es inevitable, y de que es un derecho irrenunciable de la personas el lograrlo, conforma todos los ámbitos de nuestro trabajo, desde la intervención sobre el terreno a las campañas políticas internacionales.

El enfoque de derechos de Oxfam Internacional es el eje que hemos escogido para describir en esta sección la evolución de los fenómenos de la pobreza y el desarrollo a lo largo de los últimos cincuenta años. **Para ello hemos seleccionado una serie de indicadores (véase cuadro 1) que ilustran algunos de los aspectos más relevantes de cada uno de los cinco derechos mencionados<sup>5</sup>.** Muchos de los indicadores analizados en esta sección coinciden con los definidos en la Guía General para la Aplicación de la Declaración del Milenio

<sup>4</sup> PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en [www.undp.org/hdr](http://www.undp.org/hdr).

<sup>5</sup> La asignación de indicadores por “objetivos” responde a los criterios establecidos por Oxfam Internacional. Somos conscientes de que algunos de ellos (como el de la ayuda al desarrollo) podrían ir recogidos en dos o más objetivos.

—firmada por 189 Estados miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2000— con objeto de realizar el seguimiento hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015.

Los indicadores recogidos en este capítulo ofrecen algunas conclusiones que ayudarán a entender qué ha ocurrido a lo largo de estos años y qué podemos esperar en el futuro. Veremos, por ejemplo, que la pobreza y la desigualdad mundiales se han reducido, pero sus efectos se han concentrado en algunas regiones como la africana. Veremos, asimismo, que persisten notables diferencias entre zonas rurales y urbanas, o que la situación de la mujer ha mejorado en la mayor parte de la regiones del mundo.

También describiremos nuevos problemas globales, como los efectos catastróficos del cambio climático o la “globalización” de la corrupción. Sin embargo, estas cifras son sólo fotografías parciales de una realidad mucho más compleja que no pretendemos describir de forma exhaustiva.

Para realizar este trabajo se han utilizado las fuentes estadísticas y bases de datos que aparecen indicadas en el pie de cada gráfico. Con frecuencia, hemos tenido serios problemas para encontrar series estadísticas fiables que se remitieran hasta la década de los sesenta. En estos casos se ha optado por presentar las series desde la fecha en la que hay disponibilidad de datos. Las cantidades monetarias se expresan en dólares americanos de 2005.

 cuadro 1 <b>RELACIÓN DE LOS INDICADORES SELECCIONADOS CON LOS OBJETIVOS DE OXFAM INTERNACIONAL Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO</b> 		
OBJETIVO DE OXFAM INTERNACIONAL	INDICADORES SELECCIONADOS	EQUIVALENCIA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO
<b>1 DERECHO A UNOS MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES</b>	Ingreso y desarrollo humano Esperanza de vida Desigualdad Nutrición Integración comercial Empleo Medioambiente	ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo
<b>2 DERECHO A UNOS SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS</b>	Educación primaria y alfabetización Mortalidad infantil Mortalidad materna Prevalencia del VIH/sida y de otras enfermedades Saneamiento básico y agua potable Acceso a líneas telefónicas Financiación del desarrollo: ayuda y condonación de deuda	ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal ODM 4: Reducir la mortalidad infantil ODM 5: Mejorar la salud materna ODM 6: Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo
<b>3 DERECHO A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD</b>	Conflictos armados Catástrofes naturales Emergencias humanitarias	
<b>4 DERECHO A SER ESCUCHADO</b>	Gobernabilidad, participación ciudadana Corrupción Libertad de prensa	
<b>5 DERECHO A LA IDENTIDAD Y A LA DIVERSIDAD</b>	Acceso de las niñas a la educación Mujeres en los parlamentos nacionales Discriminación racial	ODM 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer

# Objetivo 1: Derecho a unos medios de vida sostenibles

“TRABAJAMOS PARA MEJORAR EL DESARROLLO PRODUCTIVO EN LOS PAÍSES DEL SUR Y ESTABLECER UNAS REGLAS DE INTERCAMBIO QUE PROMUEVAN UNA REDISTRIBUCIÓN MÁS JUSTA DE LOS RECURSOS Y LOS BENEFICIOS.”



## Ingreso y desarrollo humano

Actualmente nuestro mundo se caracteriza por acoger a gran número de población pobre sin acceso a los beneficios y oportunidades que brinda el desarrollo económico. De un total de 6.314 millones de habitantes, 2.614 millones –casi la mitad– viven con menos de 2 dólares al día, y 1.015 millones –una quinta parte– con menos de 1 dólar al día, de este grupo el 43 por ciento vive en Asia meridional y el 30 por ciento en África subsahariana.

Durante los últimos cincuenta años el desarrollo económico ha permitido a millones de personas escapar de la pobreza. Según datos del Banco Mundial, el PIB per cápita promedio de los países de ingresos bajos ha aumentado desde los 223 dólares (constantes de 2000) registrados en el periodo 1965-1970 hasta los 416 dólares del periodo 2000-2004.

### El despegue de Asia y el estancamiento de África:

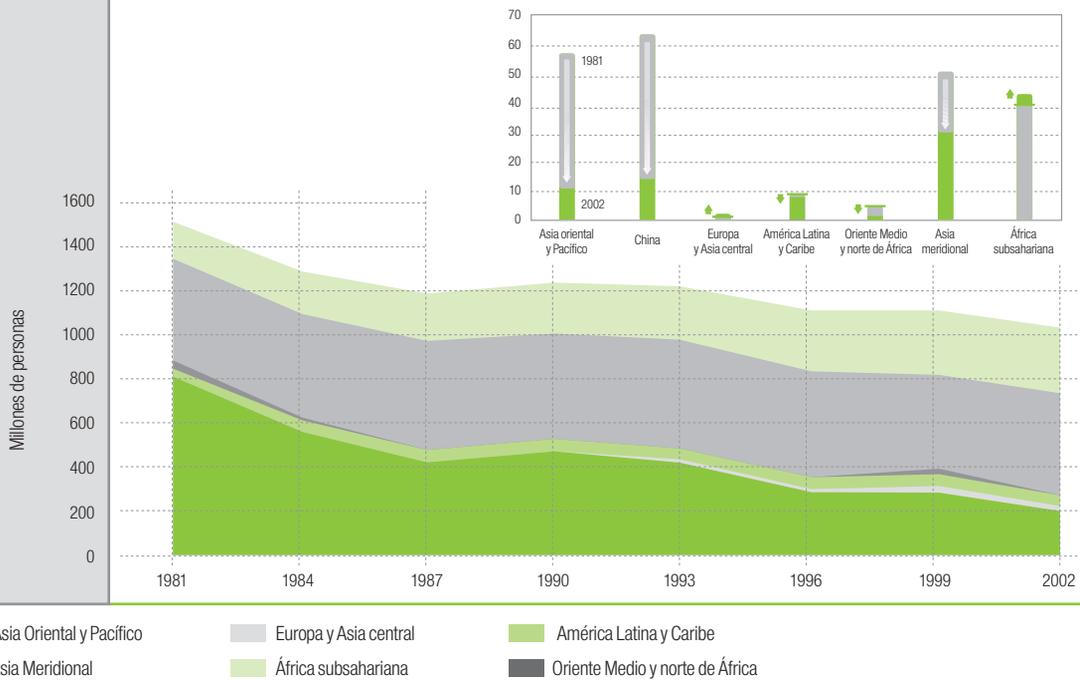
El número de pobres en los países en desarrollo también ha

registrado un significativo descenso durante los últimos cincuenta años. En 1981 había 1.482 millones de personas que vivían con menos de 1 dólar al día y en 2002 esta cifra ya se había reducido hasta los 1.015 millones de personas. Resulta especialmente interesante la evolución registrada por los países asiáticos. Asia oriental y el Pacífico han reducido el número de pobres en más de 580 millones de personas desde los años ochenta y Asia meridional lo ha hecho en 38 millones. El crecimiento sostenido en China y la aceleración de la economía en la India, los dos países más poblados del mundo, fueron los principales motivos de la reducción de la cantidad de personas que vivían con menos de un 1 dólar al día en Asia. Aun así, tan sólo en Asia meridional todavía quedan 437 millones de personas que viven en condiciones de pobreza extrema.

Así, la tasa de pobreza extrema en Asia oriental y el Pacífico se ha reducido desde el 57,7 por ciento registrado en 1981



gráfico 1. DONDE VIVEN LOS POBRES EN EL MUNDO EN DESARROLLO



Fuente: WDI 2005. Banco Mundial

hasta el 11,6 de 2002; en Asia meridional se ha reducido del 51,5 por ciento al 31,2 por ciento en este mismo periodo. Por el contrario, África subsahariana ha visto incrementada la cifra de pobres en torno a 140 millones de personas. La tasa de pobreza extrema en esta zona apenas ha variado desde los años ochenta, y en 2002 alcanzaba el 44 por ciento.

La pobreza extrema ha dejado de ser un fenómeno propio de las economías asiáticas como lo era hace treinta años para pasar a ser un problema crecientemente limitado a las economías del continente africano.

Sin embargo, los promedios regionales ocultan el comportamiento a nivel nacional. Algunos países africanos han registrado tasas de crecimiento económico sustanciales como es el caso de Mozambique. También existen diferencias entre países. Por ejemplo, China e India han registrado altas tasas de crecimiento económico y sin embargo el panorama en materia

de desarrollo no podía ser más diferente. En países como la India las ganancias en términos de crecimiento económico no se han traducido en reducciones equivalentes de la pobreza y, lo que resulta más inquietante, la mejora en las tasas de mortalidad infantil comienza a desacelerarse. Las generalizadas desigualdades de género, además de la pobreza rural y las desigualdades entre los Estados, están minando el potencial para convertir el crecimiento en desarrollo humano<sup>6</sup>. Además, como se explica más adelante, el reparto de los beneficios del desarrollo económico en cada país ha sido muy desigual, aumentando en muchos casos la brecha entre ricos y pobres.

La mayoría de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza, lo hacen en zonas rurales. Aunque la tasa de urbanización continúa en aumento en todas las regiones y con ella el número de pobres que viven en zonas urbanas, aproximadamente tres cuartas partes de la población pobre en África y Asia sigue viviendo en zonas rurales.

<sup>6</sup> PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2005.



## La pobreza crónica

La condición de pobreza rural o urbana puede ser tipificada como pobreza crónica si persiste a lo largo del tiempo. Las personas sumidas en una situación de *pobreza crónica* suelen trabajar en el sector informal, en condiciones extremadamente precarias; tienden a vivir en áreas rurales, en barriadas urbanas o en zonas afectadas por algún conflicto; y en muchos casos sufren enfermedades crónicas o algún tipo de discapacidad. La pobreza crónica afecta especialmente a los niños, personas mayores y personas discapacitadas. Estos colectivos se encuentran en su mayoría excluidos de la sociedad ya sea por razones étnicas, religiosas o idiomáticas. Asimismo tienen un acceso limitado a recursos productivos y a servicios sociales básicos como la salud, la educación y el capital social. Se estima que el número total de pobres “crónicos” se encuentra entre las 298,3 y las 421,7 millones de personas, alcanzando cifras particularmente elevadas en Asia meridional (133,9-187,5 millones de personas) y

África subsahariana (91,0-121,3 millones de personas). Las personas que viven en condiciones de pobreza crónica suelen ser víctimas de la trampa de la pobreza en la que caen muchos países en desarrollo al carecer de los recursos para acometer las inversiones iniciales necesarias para impulsar el desarrollo económico del país y permitir su despegue en materia de crecimiento. No disponen de ingresos suficientes para invertir en infraestructura, en servicios sociales y en una administración pública eficiente que permita mejorar la condiciones de gobernabilidad del país. Sin carreteras, medios de transporte, escuelas, hospitales, electricidad, semillas, etc. la población permanece crónicamente pobre, hambrienta y enfermiza. Al tener que dedicar a consumo todos sus ingresos, el país no tiene capacidad de ahorro. Esto se traduce en una desaceleración del crecimiento económico y en un aumento de la pobreza.

Fuente: *The Chronic Poverty Report*. Development Initiatives. Londres, 2005

**El desarrollo humano no está siempre ligado al nivel de ingresos:** Durante los últimos años, el índice de desarrollo humano (IDH)<sup>7</sup> ha registrado mejoras significativas en todas las regiones, excepto en África subsahariana. La situación de estancamiento económico en la que se ve inmersa esta región, junto con el lento progreso en educación y la rápida propagación del VIH/sida (lo que agudiza la persistencia de enfermedades como la malaria y la tuberculosis), ha generado una caída significativa en la clasificación del IDH: Sudáfrica descendió 35 lugares, Zimbabue 23 lugares y Botsuana 21.

Sin embargo, la situación económica de un país no determina siempre su posición en la clasificación del IDH, ni viceversa.

Un país rico no tiene por qué tener un IDH alto. De igual manera, un país con un elevado nivel de desarrollo humano tampoco tiene por qué ser un país de renta alta (véase gráfico 2).

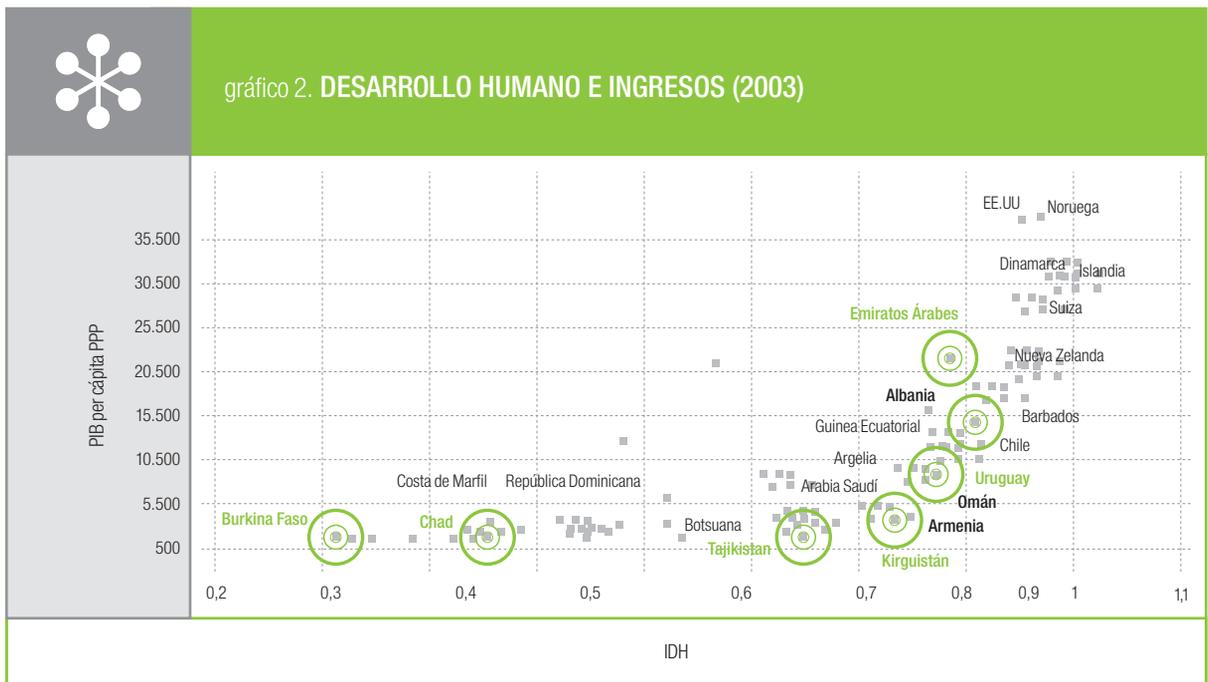
Por ejemplo, Burkina Faso y Tayikistán registraron en 2003 ingresos similares en torno a los 1.100 dólares y 1.200 dólares (medidos por el PIB per cápita PPP US\$) y, sin embargo, su ranking en el IDH es de 0,317 y 0,652, respectivamente. Además, a lo largo del periodo de 1975-2003, Burkina Faso creció un 1,2 por ciento y, sin embargo, Tayikistán registró una desaceleración del -8,1 por ciento. Esto indica claramente que el progreso social en Tayikistán avanzó más que el progreso económico en Burkina Faso. Asimismo, existen países con una posición próxima en la clasificación del IDH e

<sup>7</sup> El índice de desarrollo humano es un indicador compuesto que cubre tres dimensiones del bienestar humano, no sólo el ingreso, sino también la educación y la salud. Los países incluidos en el IDH se clasifican en tres grupos atendiendo a sus logros en desarrollo humano: desarrollo humano alto (con valores IDH iguales o superiores a 0,800), desarrollo medio (0,500 – 0,799) y desarrollo humano bajo (inferiores a 0,500).



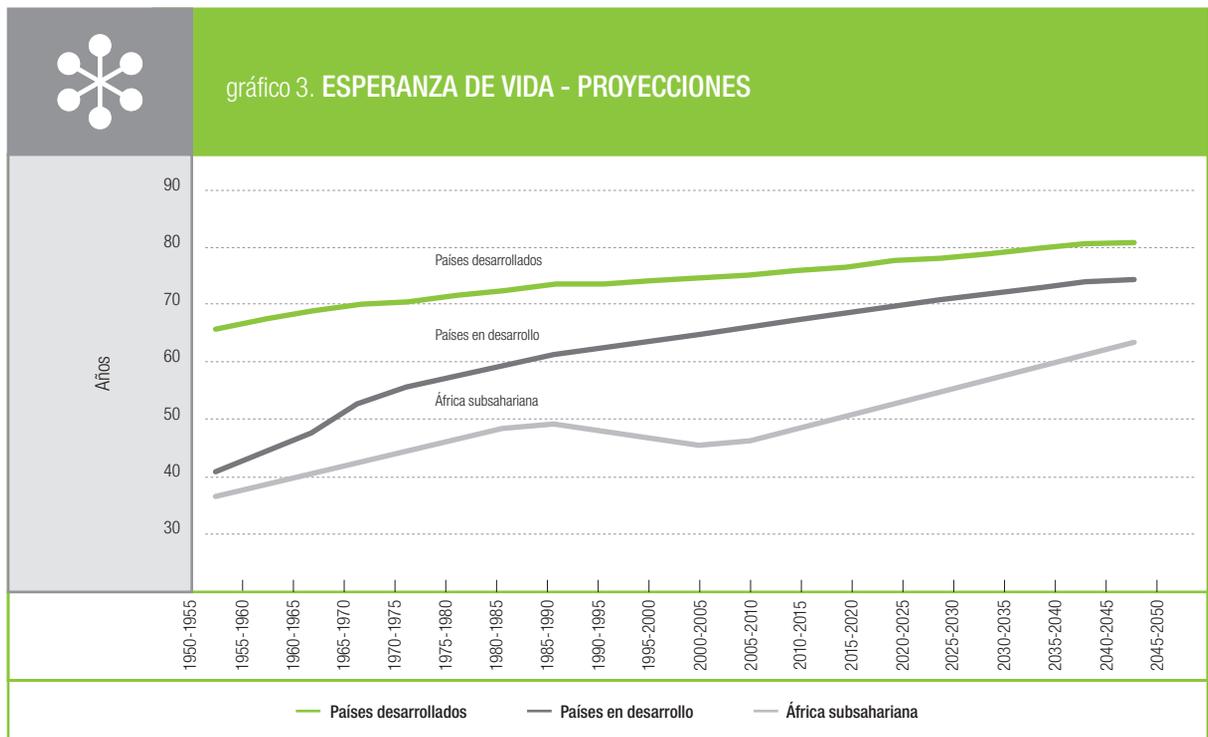
ingresos muy dispares. Este es el caso de Uruguay y los Emiratos Árabes Unidos, cuyo ranking se encuentra en torno al

0,84 en ambos países y sus ingresos per cápita oscilan entre los 8.280 dólares y los 22.420 dólares, respectivamente.



Fuente: IDH 2005, PNUD

## Esperanza de vida



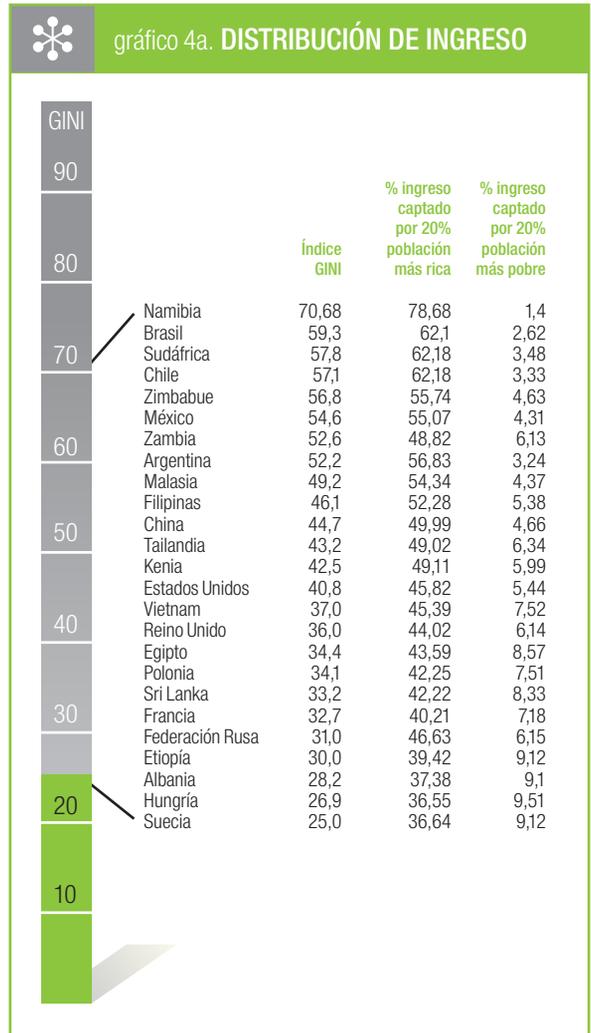
Fuente: World Resource Institute, Earthtrends

Vivir una vida larga y saludable en un indicador básico de las capacidades humanas. Desde los años sesenta la esperanza media de vida aumentó más de 16 años en los países en desarrollo y, al menos en este indicador, los países pobres están cerrando la brecha con los ricos. El aumento en la esperanza de vida se debe, en gran parte, al descenso de las tasas de mortalidad infantil, al acceso mejorado a saneamiento básico y fuentes de agua potable y a las campañas de vacunación e inmunización. Sin embargo, la brecha media en la esperanza de vida entre países de ingreso bajo y alto es todavía de 19 años<sup>8</sup>. Como promedio, alguien que haya nacido en Burkina Faso vivirá 35 años menos que alguien nacido en Japón, mientras que alguien nacido en la India vivirá 14 años menos que alguien que lo haya hecho en los Estados Unidos.

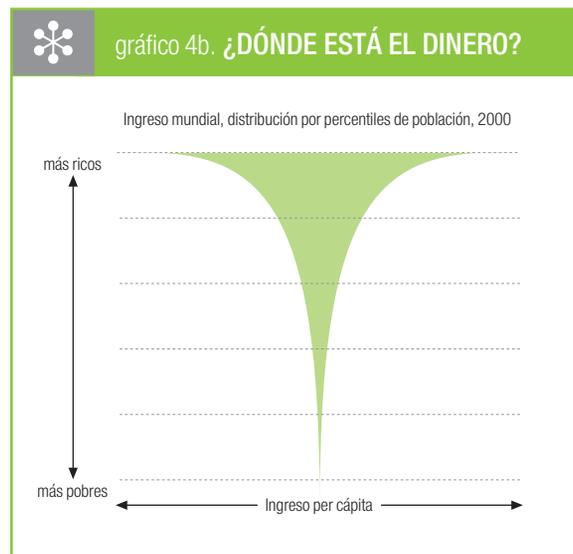
## Desigualdad

Como explicamos en la sección 3 de este informe, el rápido crecimiento del ingreso registrado por China e India durante los últimos dos decenios ha permitido estrechar la brecha con los países más ricos, cuyo crecimiento ha sido relativamente inferior. Sin embargo, crece la brecha que existe entre regiones del mundo, como también lo hace en el interior de la mayoría de los países que las integran.

Midiendo la desigualdad por el índice de Gini (véase gráfico 4a) en una escala del 0 al 100 (en la que 0 representa igualdad absoluta y 100 la total desigualdad), el coeficiente de desigualdad en el mundo es 67.



Fuente: IDH 2005, PNUD y World Resource Institute, Earthtrends  
 Nota: El dato para cada país corresponde al año de la última encuesta.



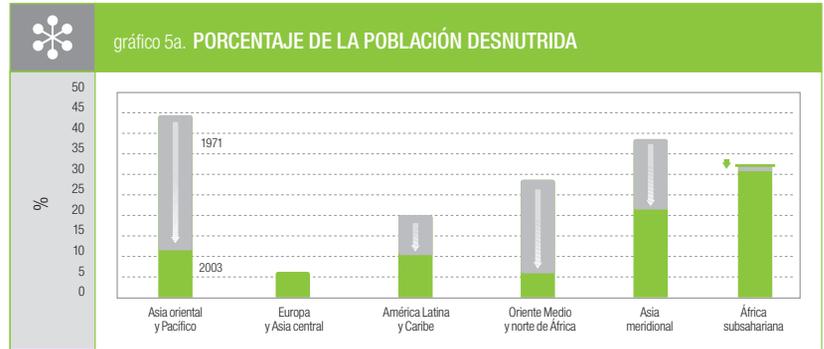
Fuente: IDH 2005, PNUD

La distribución del ingreso mundial se parece a una copa de champán (véase gráfico 4b). En la parte ancha superior, se concentra el 20 por ciento de la población más rico que obtiene tres cuartas partes del ingreso mundial. En la parte inferior del pie de la copa, el 40 por ciento más pobre (que corresponde aproximadamente a 2.000 millones de personas que viven con menos de 2 dólares al día) contiene sólo el 5 por ciento del ingreso mundial y el 20 por ciento más pobre, sólo el 1,5 por ciento. La composición regional de este 20 por ciento más pobre esta copada mayoritariamente por África subsahariana, cuya participación ha aumentado en más del doble desde 1980, reemplazando a Asia meridional.

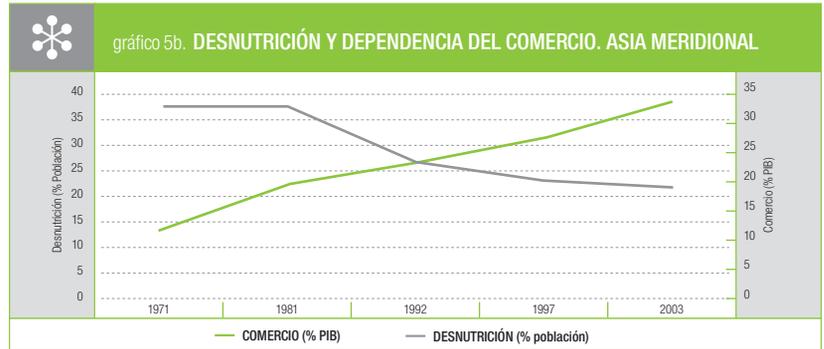
<sup>8</sup> IDH 2005, pp. 28-29.



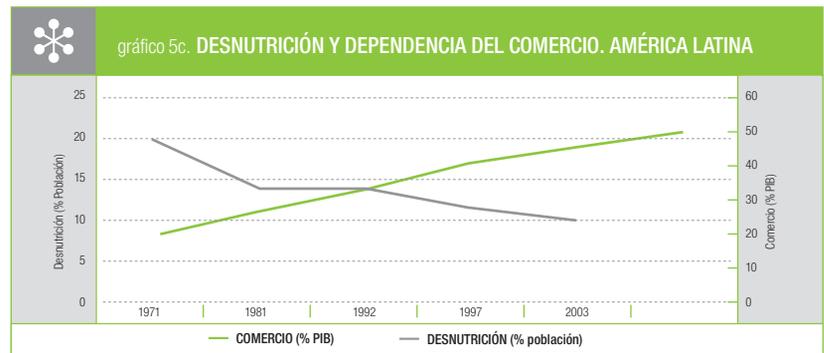
## Nutrición



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

Los avances en materia de nutrición no han sido suficientes. Si bien desde los años setenta el porcentaje de población desnutrida se ha reducido a nivel mundial, los niveles de desnutrición continúan siendo extremadamente elevados en determinadas regiones como el África subsahariana (32 por ciento) y en Asia meridional (21 por ciento).

La malnutrición es especialmente preocupante en los niños menores de cinco años. Según datos de Naciones Unidas, en el mundo en desarrollo, más de 150 millones de niños menores de 5 años tienen un peso inferior al normal; entre ellos se cuenta casi la mitad en Asia

meridional. En el África subsahariana, el número de niños con peso inferior al normal aumentó de 29 a 37 millones entre 1990 y 2003.

**La integración comercial, incluso a través de la exportación de productos agrarios, no es un obstáculo para la seguridad alimentaria:** En América Latina y el Caribe, las importaciones de alimentos básicos aumentaron desde el 0,9 por ciento del total de comercio mundial de alimentos básicos en 1962-1970 hasta el 5,7 por ciento en 1989-1997, al mismo tiempo que se registraba una mejora significativa en las condiciones de nutrición de la región. Esto también sucedió en otros países del África subsahariana y Asia.

## Integración comercial

El comercio tiene el potencial de ser uno de los principales motores de crecimiento económico y reducción de la pobreza para los países en desarrollo. Sin embargo, las reglas que lo rigen no toman en consideración las necesidades e intereses de la población más pobre, como muestran los niveles y la composición de las exportaciones del mundo en desarrollo.

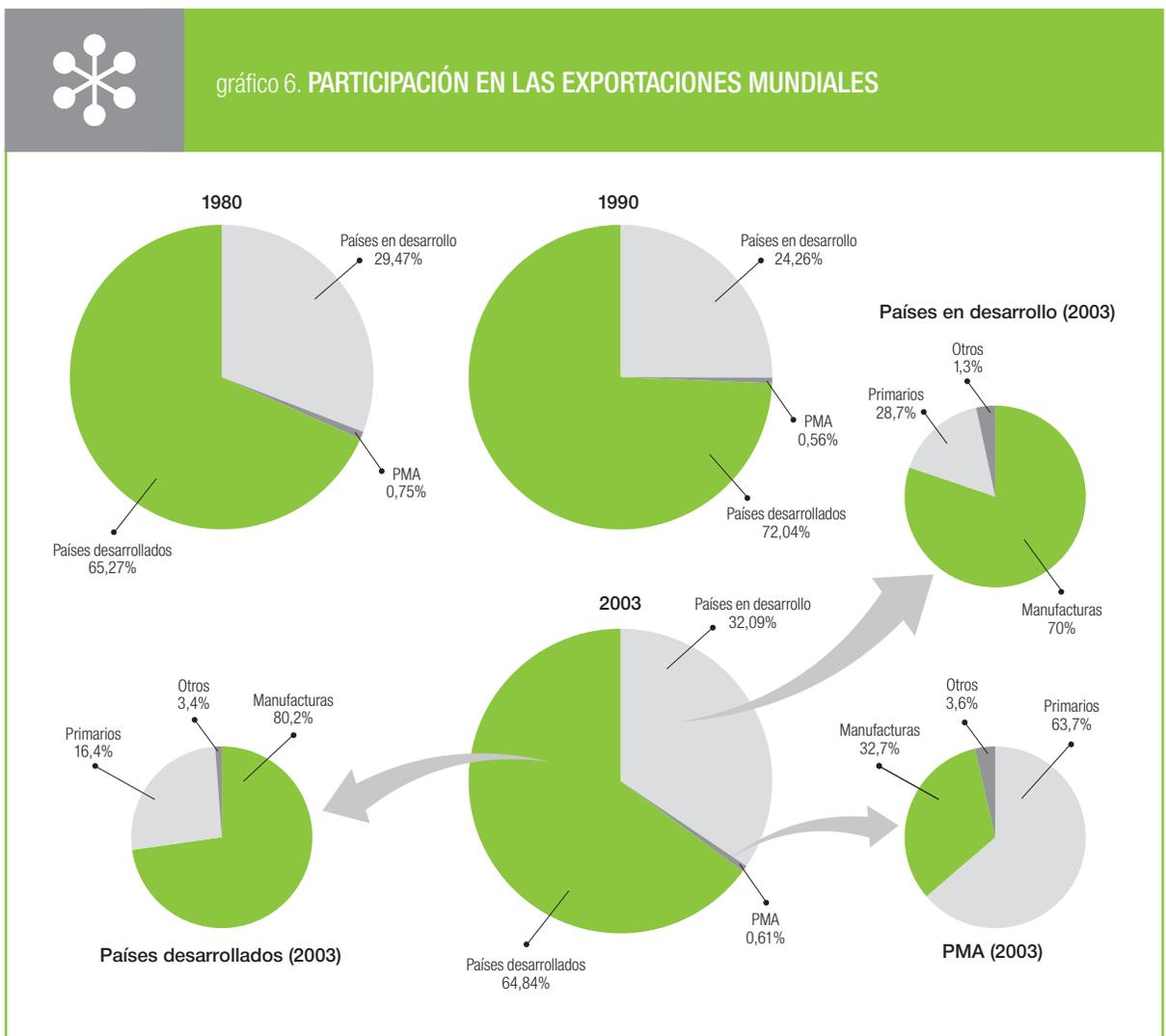
La participación de los países menos adelantados en el comercio mundial se ha reducido desde el 0,75 por ciento registrado en 1980 hasta el 0,61 por ciento en 2003. En lo referente a la participación de estos países en el total de las exportaciones agrícolas mundiales

la caída es aún mayor, desde el 3,3 por ciento registrado en 1970-1979 hasta el 1,6 por ciento de 1990-1998.

El 64 por ciento de las exportaciones de los países menos adelantados son productos primarios, frente al 29 por ciento del resto de países en desarrollo y el 16 por ciento de los países desarrollados. Estas exportaciones están concentradas en pocos mercados, de los cuales la UE representa el 36 por ciento, seguida de Estados Unidos y Canadá (21 por ciento) y Japón (6 por ciento). Las condiciones de acceso a estos mercados resultan de fundamental importancia a la hora de determinar las oportunidades comerciales de estos países.

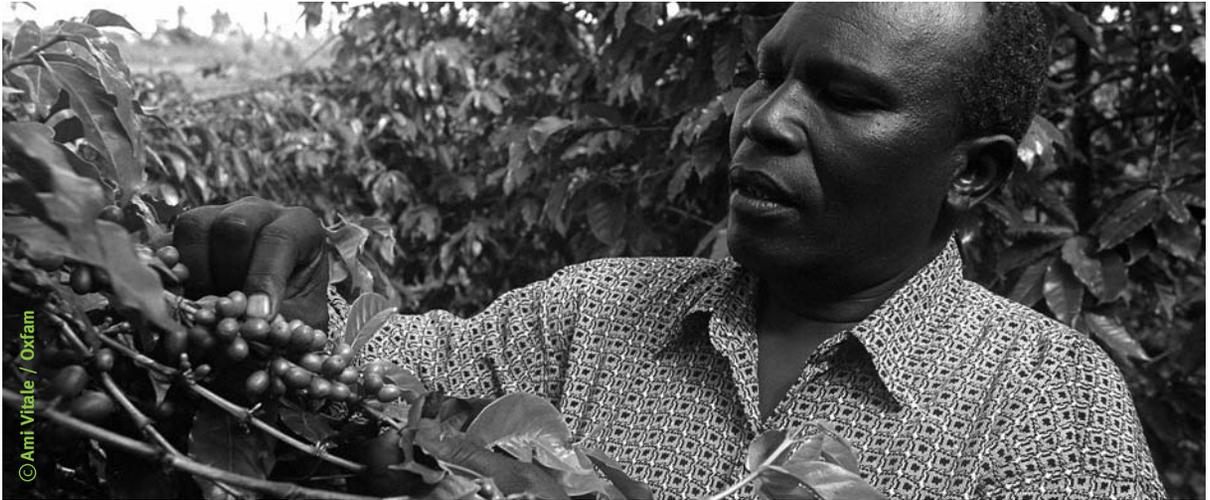


gráfico 6. PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES



Fuente: Handbook of Statistics, UNCTAD 2005





© Ami Vitale / Oxfam

**Los países pobres exportan más, pero ganan menos:**

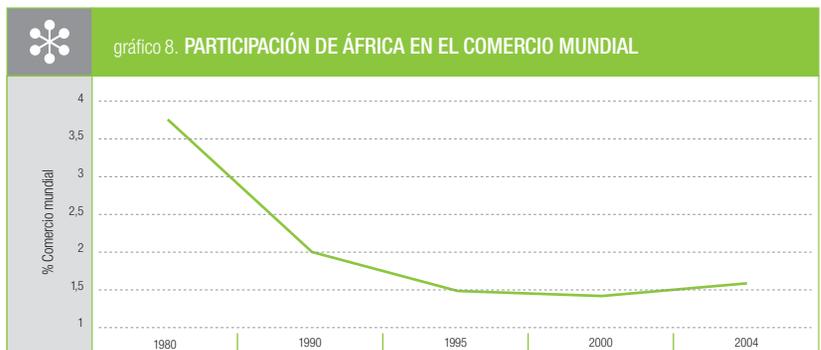
Si bien el volumen de exportaciones de los países en desarrollo ha registrado un fuerte crecimiento desde la década de los sesenta (liderado por las economías asiáticas), los frutos de este crecimiento se han visto significativamente mermados por el deterioro en las relaciones de intercambio (el precio de las exportaciones comparado con el precio de las importaciones) durante este mismo periodo (véase gráfico 7).

El caso de África es particularmente preocupante (véase gráfico 8). Según las Naciones Unidas, las relaciones de intercambio para las exportaciones de materias primas de esta región fueron una quinta parte más bajas a finales de los años noventa que a principios de los setenta. Sin este deterioro de las relaciones de intercambio, la cuota de África en los mercados mundiales de exportación habría sido el doble de la que es hoy, que a penas alcanza el 2 por ciento del total del comercio mundial.

**EL CASO DE ÁFRICA ES PARTICULARMENTE PREOCUPANTE (VÉASE GRÁFICO 8). SEGÚN LAS NACIONES UNIDAS, LAS RELACIONES DE INTERCAMBIO PARA LAS EXPORTACIONES DE MATERIAS PRIMAS DE ESTA REGIÓN FUERON UNA QUINTA PARTE MÁS BAJAS A FINALES DE LOS AÑOS NOVENTA QUE A PRINCIPIOS DE LOS SETENTA**



Fuente: Handbook of Statistics, UNCTAD 2005



Fuente: World Economic Outlook 2006, FMI

## Empleo

**Desde la década de los ochenta el empleo en el sector informal ha aumentado en todas las regiones (gráfico 9a):**

En la década de los noventa el sector informal suponía el 75 por ciento del empleo no agrícola en el África subsahariana, alrededor del 60 por ciento del total de empleo urbano y en torno al 90 por ciento de la creación de nuevos puestos de trabajo. Para las mujeres, el sector informal supone el 92 por ciento del total de oportunidades de empleo fuera de la agricultura (frente al 71 por ciento que supone para los hombres) y casi el 95 por ciento de estos trabajos son realizados por cuenta propia; sólo el 5 por ciento son trabajos remunerados.

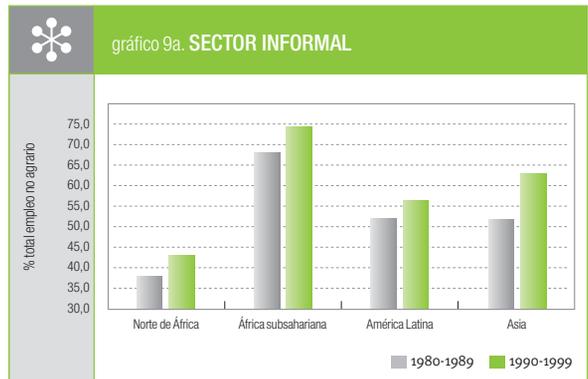
La precariedad se ha cebado fundamentalmente en las mujeres. La globalización ha introducido a millones de mujeres de los países en desarrollo en el mundo del trabajo. Estos trabajos podrían aportar a las mujeres los ingresos, la seguridad y el apoyo que necesitan para salir de la pobreza junto con sus familias. Por el contrario, la práctica demuestra que se les niega sistemáticamente la participación que les corresponde en los beneficios de la globalización, una inseguridad laboral que va más allá del lugar de trabajo y repercute en la familia.

**Un empleo ya no es un seguro contra la pobreza:**

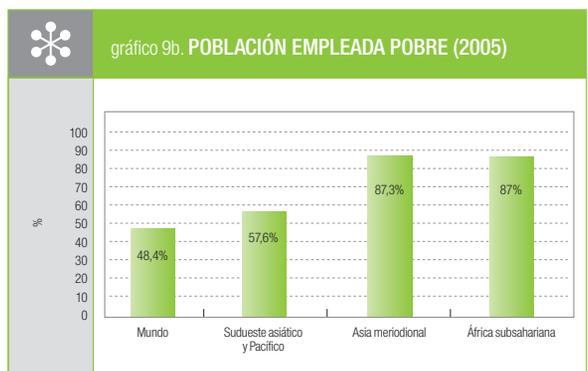
La precariedad e inseguridad laboral influyen directamente en las condiciones de vida de los trabajadores acentuando la situación de pobreza en la que vive la mayoría de la población empleada en los países en desarrollo. En 2005, la población empleada pobre, es decir, aquella cuyos ingresos son inferiores a 2 dólares al día, suponía el 48,4 por ciento del total de la población mundial empleada. En Asia meridional y África subsahariana, este porcentaje superaba el 87 por ciento del total de la población empleada.

**Crece el paro en sociedades cada vez más jóvenes:**

Aproximadamente el 90 por ciento de la población joven desempleada vive en países en desarrollo. En 2003 la tasa de paro juvenil mundial alcanzó el 14,4 por ciento frente al 11,7 por ciento registrado en 1990. La tasa de paro mundial total fue del 6,2 por ciento. En África del norte esta cifra alcanza el 29,4 por ciento



Fuente: Beneria, L. Changing Employment Patterns and the Informalization of Jobs: General Trend and Gender Dimensions, ILO 2001



Fuente: Berger, S, y Harasty, C. World and Regional Employment Prospects: Halving the World's Working poor by 2010, ILO 2002



Fuente: KILM, OIT 2006

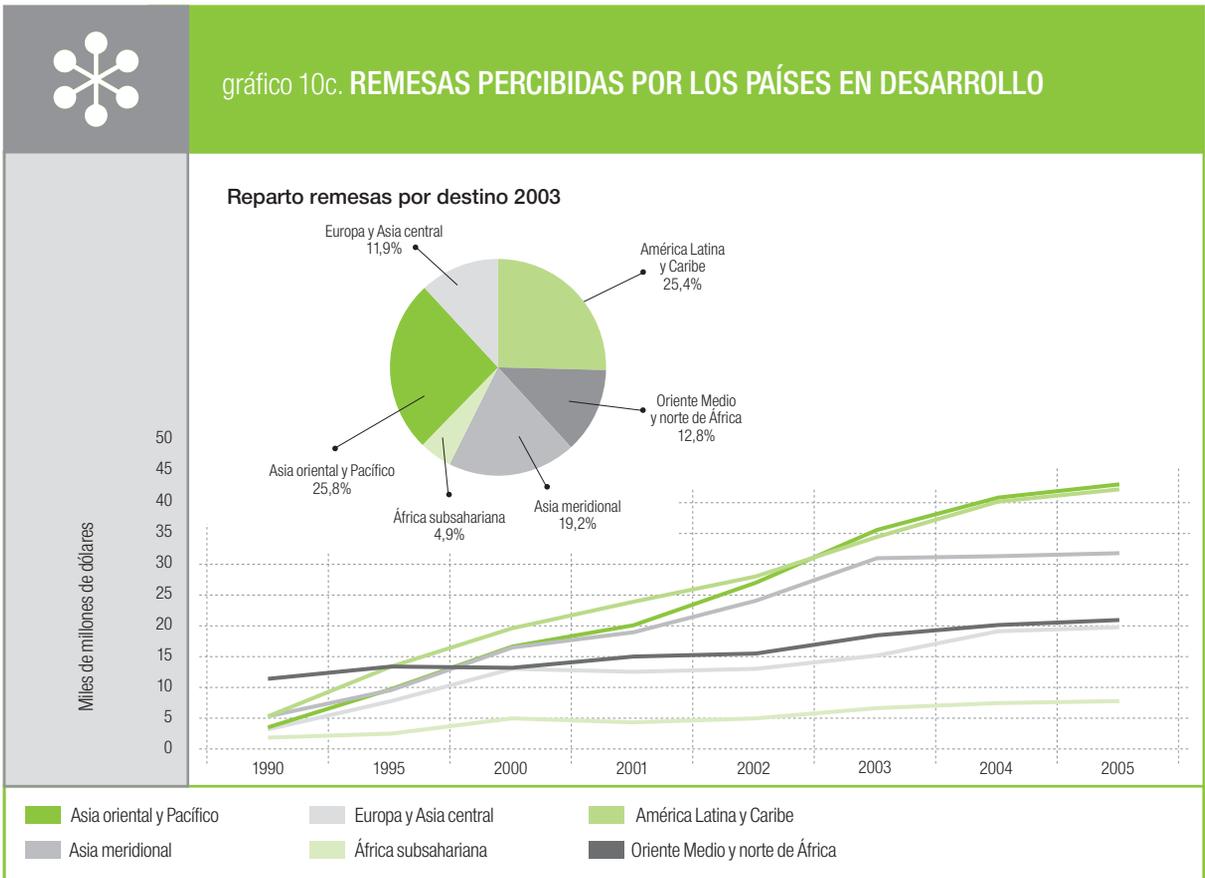


Fuente: KILM, OIT 2006

(frente al 14,1 por ciento del paro total), en África subsahariana el 21,1 por ciento (frente al 10,9 por ciento total) y en Asia occidental el 20,8 por ciento (frente al 10,2 por ciento total). Las estimaciones realizadas para analizar la tendencia que seguirá la fuerza laboral juvenil durante los próximos años apuntan a África subsahariana y Asia meridional como las dos regiones que mayor

aumento registrarán, con tasas de crecimiento en torno al 28 por ciento y el 15 por ciento, respectivamente. La precaria situación del mercado de trabajo existente en los países en desarrollo permite entender el porqué del creciente flujo de inmigrantes hacia los países desarrollados en busca de oportunidades laborales que les permitan, tanto a ellos como a los familiares que permanecen en los países de origen, escapar de la situación de pobreza en la que se encuentran sumidos.

**Las remesas de los trabajadores emigrantes son una de las principales fuentes de ingreso de sus países:** Los flujos de remesas dirigidas hacia los países en desarrollo han experimentado un significativo aumento desde la década de los setenta, y han alcanzado en torno a los 167.000 millones de dólares en 2005, según previsiones del Banco Mundial. Cabe destacar el caso de Asia oriental y el Pacífico y América Latina y el Caribe, en el que superaron los 40.000 millones de dólares en 2005.



Fuente: WGF 2005, Banco Mundial

## Sostenibilidad medioambiental

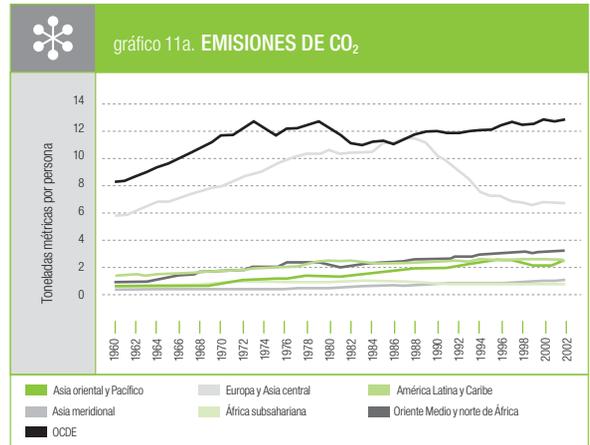
### Unos contaminan, y todos pagan las consecuencias:

Las emisiones de CO<sub>2</sub> han aumentado al tiempo que las economías en desarrollo aceleraban su ritmo de crecimiento económico. Destacan Oriente Medio y el norte de África, así como Asia meridional, cuyas emisiones de CO<sub>2</sub> han registrado tasas medias de crecimiento anual superiores al 3 por ciento desde 1960. Durante los últimos años se ha registrado un estancamiento de estas emisiones e incluso un ligero descenso en Europa y Asia central y América Latina y el Caribe.

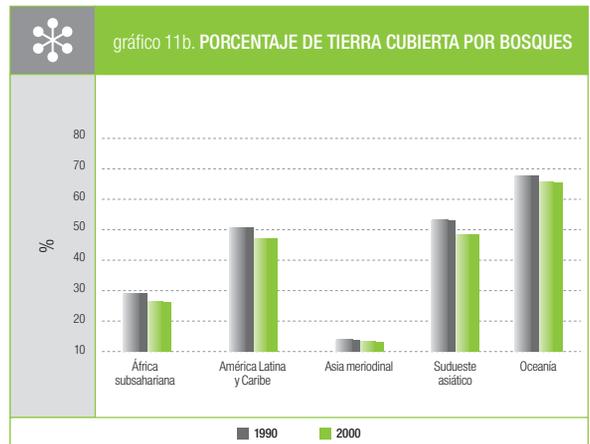
Aunque son los países ricos los que producen la mayoría de los gases del efecto invernadero, son los países pobres, más vulnerables, los que sufren en mayor medida sus consecuencias, en forma de inundaciones, sequías o desastres naturales como huracanes o tsunamis.

**Se acelera la deforestación:** Los bosques proporcionan a muchas personas lo necesario para satisfacer sus necesidades diarias de alimentación, combustible, material de construcción y agua apta para el consumo. Sin embargo, según Naciones Unidas, tan sólo en el último decenio 940.000 kilómetros cuadrados de bosques, es decir una superficie del tamaño de Venezuela, se convirtieron en tierras de labranza, fueron talados o se perdieron debido a otros usos. La pérdida de tierra cubierta por bosques es un fenómeno que ha afectado a todas las regiones, particularmente al sudeste asiático (véase gráfico 11b).

Las tecnologías de la revolución verde resolvieron muchos problemas alimentarios al doblar el rendimiento de los cultivos de trigo, arroz y maíz entre los años sesenta y setenta. Sin embargo, las consecuencias medioambientales han sido considerables. El fomento del monocultivo con variedades mejoradas de alto rendimiento ha llevado a la pérdida de valioso material genético de variedades tradicionales. El uso intensivo de fertilizantes y productos agroquímicos para luchar contra las plagas y malas hierbas ha suscitado preocupación sobre el medioambiente y la salud humana.



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



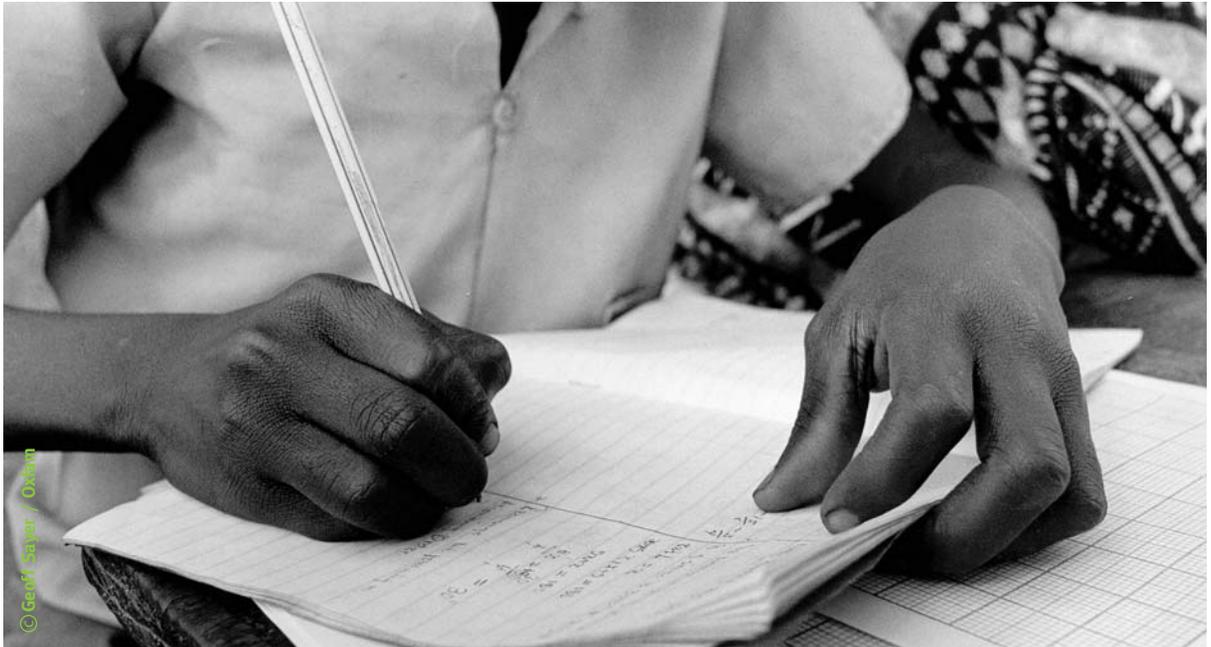
Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

## Objetivo 2: Derecho a unos servicios sociales básicos

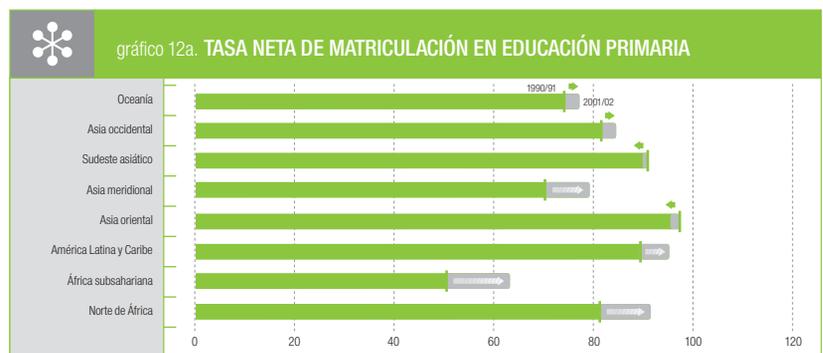
“TRABAJAMOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO DE TODAS LAS PERSONAS A SERVICIOS COMO LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LA SANIDAD, YA QUE SON EL PUNTO DE PARTIDA DEL DESARROLLO INDIVIDUAL Y SOCIAL.”



### Educación primaria y alfabetización

La población en edad de cursar primaria que actualmente se encuentra matriculada (tasa neta de matriculación) ha aumentado significativamente en el África del norte, América Latina y el Caribe y África subsahariana, aunque en el caso de ésta última, todavía es excesivamente baja (62,2 por ciento).

Aun así, todavía hay más de 115 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria que, al no poder acudir a ella, se ven privados de este derecho humano. En su mayoría se trata de niños procedentes de hogares pobres, cuyas madres con frecuencia tampoco han recibido una educación formal.



Fuente: UNStats, 2006

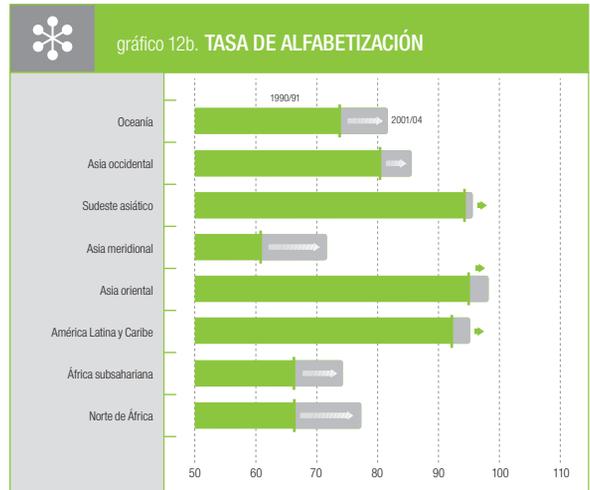
En cuanto a la tasa de alfabetización de la población entre 15 y 24 años, ésta sigue la misma tendencia positiva que los indicadores anteriores: un aumento especialmente marcado en Asia meridional y norte de África y el caso particular de África subsahariana, que sigue a la cola del resto de regiones con tasas de alfabetización en torno al 74 por ciento. Las mujeres siguen ocupando un lugar desproporcionadamente alto al representar las dos terceras partes de la población que todavía carece de las aptitudes básicas de la alfabetización (800 millones de personas).

**Cada vez más niños y niñas completan su educación primaria:** Una vez que los niños están matriculados resulta fundamental que no abandonen la escuela. El abandono de la escuela y la repetición de grados hacen que muchos niños nunca terminen un ciclo completo de educación primaria.

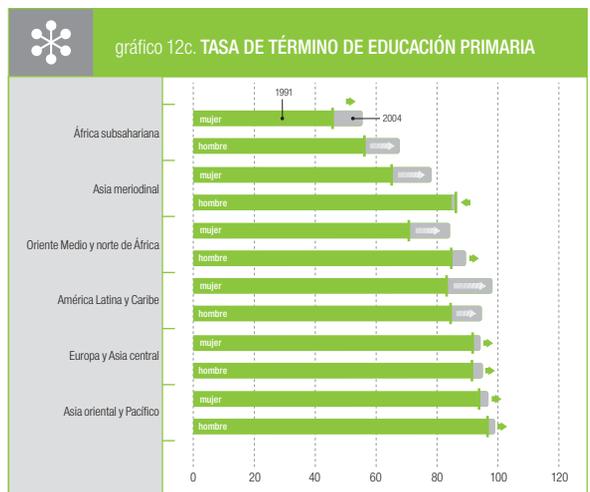
Según muestra el gráfico 12c, la tasa de término de primaria también ha registrado una mejora desde comienzos de los años noventa, a nivel global y por regiones. América Latina y el Caribe, Oriente Medio y el norte de África y Asia meridional han registrado significativos aumentos en este indicador. En Asia oriental y el Pacífico y los países de Europa y Asia central esta tasa se ha mantenido más o menos constante a lo largo de estos últimos años. Por su parte África subsahariana, si bien ha mejorado su situación relativa en este indicador, todavía sigue registrando tasas de término de primaria entre el 50 y el 60 por ciento. La situación se presenta más negativa para la población femenina, la cual registra, con la excepción de América Latina y el Caribe, tasas de término de primaria inferiores a las de los hombres.

## Mortalidad infantil

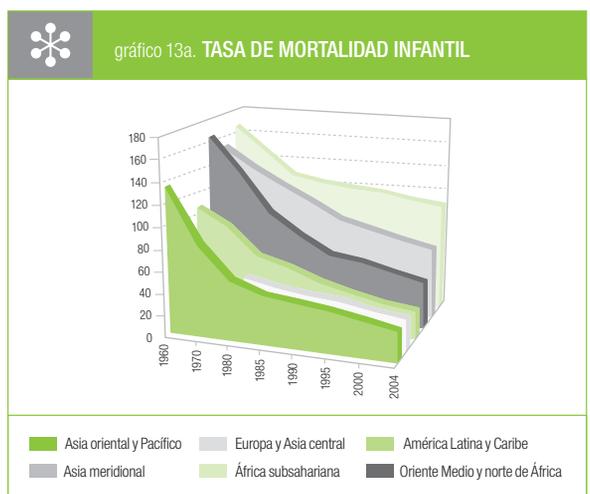
La tasa de mortalidad infantil se ha reducido significativamente en todas las regiones, especialmente en Asia oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe y Oriente Medio y norte de África. Sin embargo la mortalidad infantil sigue



Fuente: UNStats, 2006



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

siendo extremadamente elevada en África subsahariana (100 por cada 1.000 nacidos vivos) y Asia meridional (66 por cada 1.000 nacidos vivos). Un patrón similar sigue la tasa de mortalidad de los menores de 5 años, que todavía alcanza cifras próximas a las 168 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en el África subsahariana.

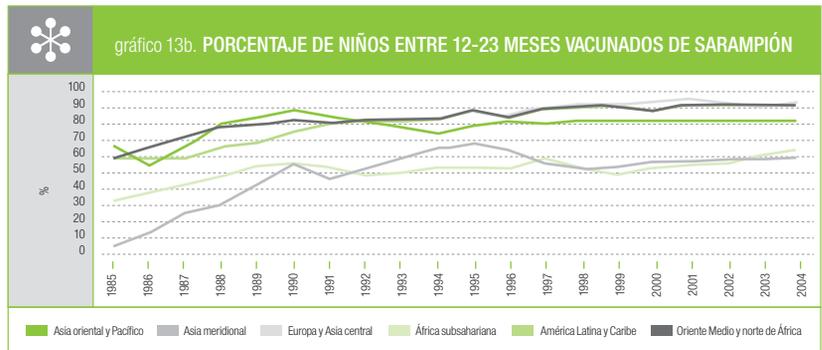
Las muertes de niños menores de cinco años siguen siendo un drama permanente en los países en desarrollo, particularmente en África. Afecta más a los niños que a las niñas, salvo en países como China, India, Nepal y Pakistán donde la mortalidad en niñas menores de 5 años es superior a la de los niños de esta misma edad.

**La mayor parte de los niños muere por causas evitables:** Las enfermedades infecciosas y parasitarias son las que más afectan a la población infantil en los países en desarrollo, entre otras razones, debido al aumento de casos de VIH/sida en niños. Aunque se ha alcanzado un notable progreso en otra áreas (como en la erradicación de la polio), las enfermedades contagiosas siguen siendo la causa del 60 por

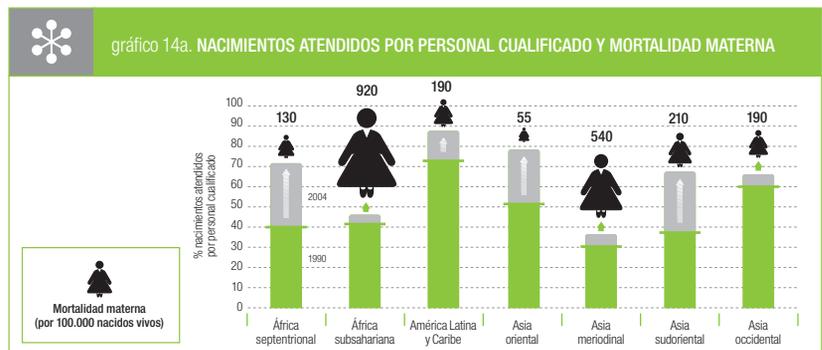
ciento del total de las muertes de la población infantil. En total, tan sólo 10 enfermedades son las causantes del 86 por ciento del total de muertes en la población menor de 5 años en los países en desarrollo: enfermedades prenatales (23,15 por ciento), infecciones respiratorias (18,1 por ciento), diarrea (15,2 por ciento), malaria (10,7 por ciento), sarampión (5,4 por ciento), anomalías congénitas (3,8 por ciento), VIH/sida (3,6 por ciento), tosferina (2,9 por ciento), tétano (1,8 por ciento) y malnutrición (1,3 por ciento).

**Los programas de vacunación no llegan a todos los niños, como muestra el ejemplo del sarampión:** Tal y como se muestra en el gráfico 13b, el porcentaje de niños entre 12 y 23 meses de edad vacunados contra el sarampión se ha incrementado durante los últimos veinte años. Sin embargo, todavía existe un elevado porcentaje de niños entre estas edades excluido de estos programas de vacunación en África subsahariana (65 por ciento vacunados) y Asia meridional (61 por ciento vacunados). En total, más de medio millón de niños menores de 5 años siguen muriendo de sarampión cada año.

LA MAYOR PARTE DE LOS NIÑOS MUERE POR CAUSAS EVITABLES: LAS ENFERMEDADES INFECCIOSAS Y PARASITARIAS SON LAS QUE MÁS AFECTAN A LA POBLACIÓN INFANTIL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO, ENTRE OTRAS RAZONES, DEBIDO AL AUMENTO DE CASOS DE VIH/SIDA EN NIÑOS



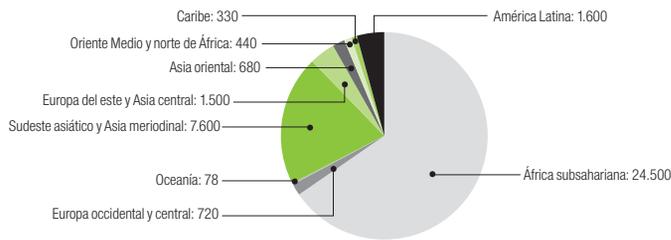
Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: UNStats, 2006



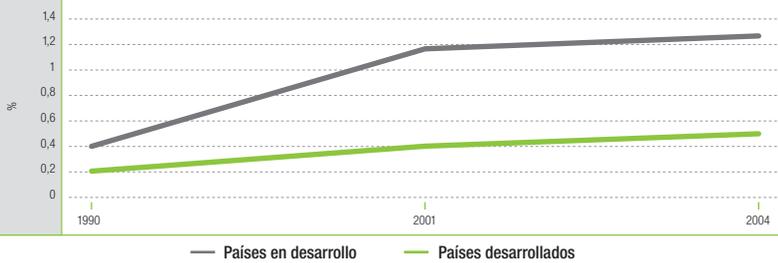
gráfico 15a. NÚMERO ESTIMADO DE PERSONAS CON HIV (Miles, 2005)



Fuente: Report on the global AIDS epidemic, UNAIDS/WHO, 2006



gráfico 15b. POBLACIÓN ESTIMADA (15-49 AÑOS) CON PREVALENCIA VIH/SIDA



Fuente: Report on the global AIDS epidemic, UNAIDS/WHO, 2006

MÁS DE 20 MILLONES DE PERSONAS HAN MUERTO EN TODO EL MUNDO DESDE QUE COMENZÓ LA EPIDEMIA DE VIH/SIDA HACE 25 AÑOS. ACTUALMENTE LA ENFERMEDAD DE VIH/SIDA AFECTA A 40 MILLONES DE PERSONAS, TIENE CARÁCTER PANDÉMICO EN PARTE DEL ÁFRICA SUBSAHARIANA Y CONTINÚA SUPONIENDO UN GRAVE RIESGO PARA MILES DE PERSONAS EN OTROS PAÍSES EN DESARROLLO

## Mortalidad materna

Para más de medio millón de mujeres cada año, el embarazo y el parto acaban en muerte, y un número veinte veces mayor sufre lesiones o incapacidades graves que, si no se tratan, les pueden afectar durante el resto de su vida. El acceso universal a la atención de la salud reproductiva (incluida la planificación familiar) y a un parto adecuadamente atendido (por médicos, enfermeras o parteras capacitadas para atender complicaciones) es imprescindible para avanzar en la mejora de la salud materna<sup>9</sup>.

La tasa de mortalidad materna sigue siendo elevada en todas las regiones, especialmente en el África subsahariana (920 por cada 100.000 nacidos vivos) y Asia meridional (540 por cada 100.000 nacidos vivos).

En línea con los datos anteriores estas dos regiones son las que registran un menor porcentaje de nacimientos atendidos por personal sanitario cualificado, 36 por ciento en Asia meridional y 42 por ciento en África subsahariana (véase

gráfico 14). Una vez más se demuestra la baja prioridad dada a las necesidades de las mujeres y plasmada en su reducido acceso a la sanidad obstétrica.

## VIH/sida y otras enfermedades

**Algunas enfermedades persisten:** Más de 20 millones de personas han muerto en todo el mundo desde que comenzó la epidemia de VIH/sida hace 25 años. Actualmente la enfermedad de VIH/sida afecta a 40 millones de personas, tiene carácter pandémico en partes del África subsahariana y continúa suponiendo un grave riesgo para miles de personas en otros países en desarrollo.

El continente más afectado por esta epidemia es África, donde reside el 70 por ciento del total de las personas infectadas con la enfermedad. El porcentaje de personas entre 15 y 49 años

<sup>9</sup> NNUJ (2005). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2005. Disponible en <http://www.unmillenniumproject.org/reports/spanish.htm>.

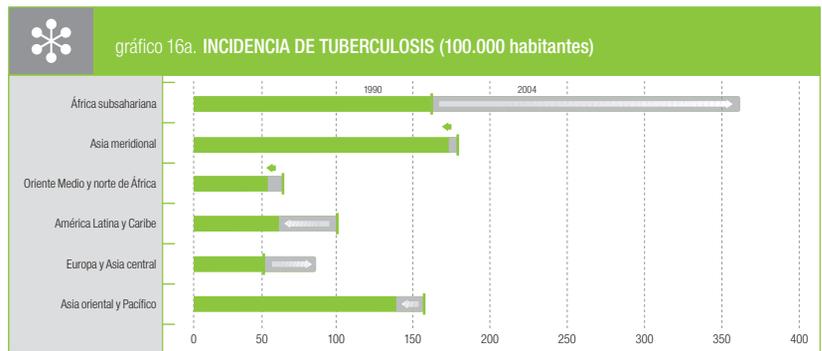


de edad en los que prevalece la enfermedad ha aumentado tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Especialmente alarmante es el caso del África subsahariana, donde el impacto se ha multiplicado por tres entre 1990 y 2004. Más de la mitad de las personas infectadas son mujeres con edades comprendidas entre los 15 y los 49 años.

La frecuencia con la que se presentan casos de tuberculosis se ha reducido en todas las regiones, excepto en África subsahariana y Europa y Asia central. Sin embargo los últimos datos disponibles (2004) muestran cómo estas cifras

continúan siendo extremadamente elevadas en todo el mundo en desarrollo, especialmente en el África subsahariana, (363 casos por 100.000 habitantes), Asia meridional (177 casos por 100.000 habitantes) y Asia oriental y el Pacífico (138 casos por 100.000 habitantes). La tuberculosis, que se consideraba erradicada, ha resurgido en parte debido a la aparición de cepas resistentes a los medicamentos y a la vulnerabilidad provocada por el VIH/sida.

El paludismo (o malaria) es endémico en muchos de los países más pobres del mundo y afecta a entre 350 y 500



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



millones de personas al año. El 90 por ciento de las muertes que causa cada año ocurre en el África subsahariana. Las mujeres embarazadas y los fetos son particularmente vulnerables a la enfermedad, que es una de las principales causas del bajo peso al nacer, de la anemia y de la muerte de niños hasta un año de edad. Sólo en África subsahariana, más de 2.000 niños mueren diariamente de paludismo, y los niños que sobreviven sufren secuelas, como episodios de fiebre y anemia, que perjudican su desarrollo mental y físico<sup>10</sup>. Además, la elevada incidencia del paludismo en la población activa merma notablemente la capacidad productiva de la sociedad tanto en tareas físicas en zonas rurales como en las administrativas en zonas urbanas.

**... y otras enfermedades remiten, aunque los avances son innecesariamente lentos:** Gracias al esfuerzo conjunto de gobiernos, organismos internacionales, organizaciones humanitarias y el sector privado a través de la Iniciativa mundial para la erradicación de la poliomielitis, se ha conseguido en un periodo de 15 años reducir el número de niños afectados por esta enfermedad desde los 350.000 de 1988 hasta los menos de 700 registrados en 2003. Tres cuartas partes de todos los casos mundiales están relacionados con un pequeño número de focos clave en tres países: India, Nigeria y Pakistán. El número de países en los que la enfermedad es endémica ha pasado de 125 a siete.

Sin embargo, los intereses de las empresas farmacéuticas dedicadas a la investigación y desarrollo de nuevos medicamentos y vacunas para luchar contra estas enfermedades distan mucho de estar alineados con los intereses de la población más pobre que sufre directamente sus consecuencias. Aunque los flujos dirigidos a la investigación en materia de salud hayan aumentado durante los últimos años, todavía queda mucho por hacer para que éstos sean empleados en desarrollar medicamentos y vacunas dirigidos a curar las enfermedades más extendidas entre la población mundial. Tan sólo el 10 por ciento del total de estos recursos se dirige a curar enfermedades responsables del 90 por ciento de la carga mundial de morbilidad (Brecha 10/90). Según el Foro Mundial de Investigaciones Sanitarias, sólo el 1

por ciento del total de estos recursos se invierte en realizar investigaciones relacionadas con enfermedades como la neumonía, diarrea, tuberculosis y malaria, las cuales en conjunto suponen una carga mundial de mortalidad prevenible del 20 por ciento.

## Acceso a saneamiento básico y a agua potable



El acceso a saneamiento básico y fuentes de suministro de agua mejoradas ha aumentado desde 1990 en todo el mundo. Sin embargo continúan, aún hay millones de personas, la mayoría de las cuales viven en zonas rurales y en barriadas marginales urbanas, que todavía no se han beneficiado de estas mejoras.

La cobertura de los servicios de saneamiento básico mejorado sigue siendo limitada (cubre en torno al 54 por ciento de la población con acceso), especialmente en regiones como Asia meridional, África subsahariana y Asia oriental y el Pacífico. El acceso a fuentes seguras de agua potable, llega cada vez a un mayor número de personas (71 por ciento en 1990 y 79 por ciento en 2002) aunque todavía excluye a importantes grupos de población en el África subsahariana (sólo el 58 por ciento de la población tiene acceso). Existen importantes diferencias dependiendo de la localización geográfica de la población.

**El acceso a fuentes de agua y servicios de saneamiento básico mejorados es significativamente mayor dentro de la población urbana que dentro de la rural, donde los avances de estos últimos años son escasos.**

<sup>10</sup> NNUU *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2005*. Disponible en <http://www.unmillenniumdevelopmentproject.org/reports/spanish.htm>.



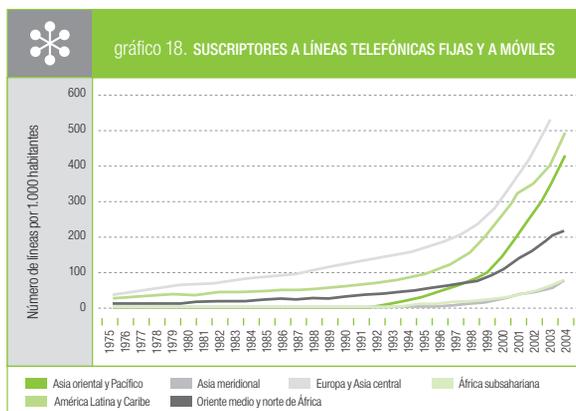
gráfico 17. ACCESO MEJORADO A SANEAMIENTO BÁSICO Y AGUA POTABLE



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

## Acceso a líneas de teléfono

El rápido crecimiento de la telefonía móvil, que requiere una infraestructura mucho más sencilla que la telefonía fija, ha impulsado el crecimiento del acceso al teléfono en el mundo en desarrollo. En 2003 había 25 teléfonos fijos o móviles por cada 100 habitantes, cuando en 1991 tan sólo había dos. Sin embargo en 2003, sólo el 5 por ciento de la población que vive en estos países tenía acceso a Internet<sup>11</sup>.



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

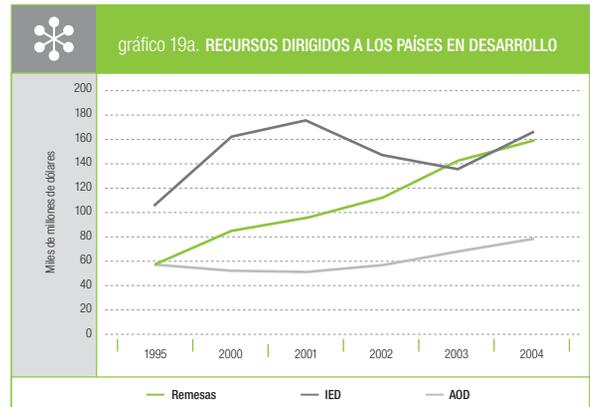
<sup>11</sup> NNUU Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2005. Disponible en <http://www.Unmilleniumdevelopmentproject.org/reports/spanish.htm>.

## Financiación del desarrollo: Ayuda oficial y condonación de la deuda

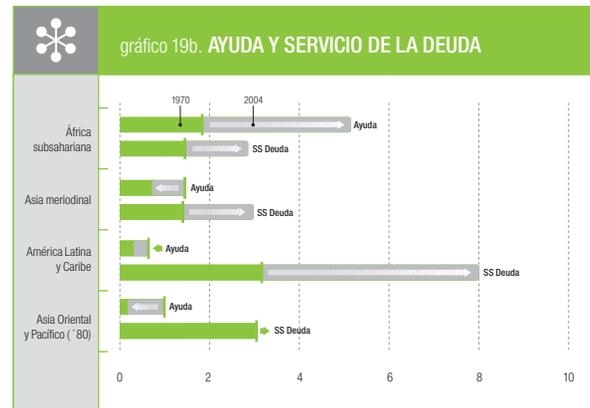
La ayuda oficial es la fuente principal de financiación externa con la que cuentan los países menos desarrollados para escapar de la trampa de la pobreza. Para los países en desarrollo de ingresos medios (como es el caso de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe) el comercio y la inversión extranjera directa son las principales fuentes de ingresos. Como ya vimos con anterioridad, las remesas dirigidas a los países en desarrollo ascendieron a 167.000 millones de dólares en 2005 superando en ese año el total de AOD percibida por estos países.

**Gran parte de la ayuda oficial al desarrollo se dedica a pagar los intereses de la deuda externa:** En casi todas las regiones, con la excepción del África subsahariana se observa una caída de la ayuda en porcentaje del ingreso nacional bruto (INB) y un aumento del pago de la deuda desde 1970. Particularmente significativo es el caso de América Latina y el Caribe cuya ayuda (como porcentaje del INB) cayó un -0,3 por ciento al tiempo que el pago total de la deuda (como porcentaje del INB) aumentaba alrededor del 5 por ciento (véase gráfico 19b).

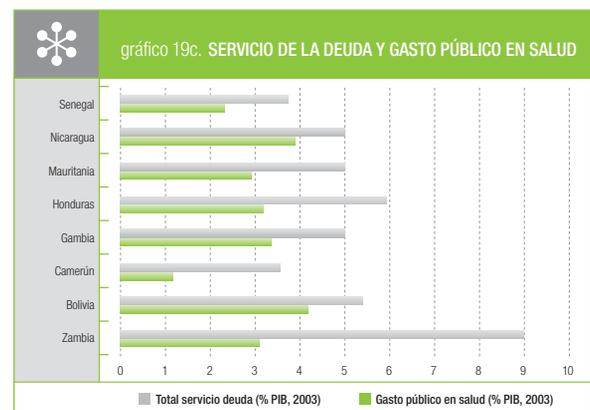
Las amortizaciones de la deuda desvían recursos de otras áreas sociales prioritarias para mejorar las condiciones de desarrollo humano de los países más pobres, como pueden ser la educación y la sanidad. Zambia, por ejemplo, el país con el nivel más alto de infecciones de VIH/sida en el mundo, gasta más de 2 dólares en pagar su deuda por cada dólar que destina al sector salud (véase gráfico 19c).



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

# Objetivo 3: Derecho a la vida y a la seguridad

“TRABAJAMOS EN LA PREVENCIÓN DE CATÁSTROFES NATURALES Y CONFLICTOS BÉLICOS Y, CUANDO ÉSTOS SE PRODUCEN, ATENDEMOS A LAS VÍCTIMAS OFRECIÉNDOLES ASISTENCIA HUMANITARIA.”



## Conflictos armados

Desde comienzos del siglo XXI la probabilidad que tiene un país de verse envuelto en un conflicto armado con otro país es menor que la que tenía a comienzos de los años cincuenta.

Durante la década de los noventa el número de conflictos armados sufrió una caída superior al 40 por ciento (si en 1992 se registraron más de 50 conflictos anuales, en 2003 tan sólo hubo 29). La mayor parte de los conflictos armados registrados

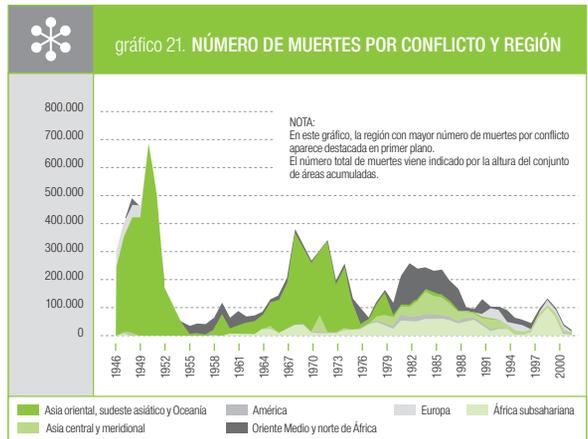
desde el fin de la Segunda Guerra Mundial ha tenido lugar en países en desarrollo. Se trata, fundamentalmente, de conflictos que tienen lugar dentro de un mismo Estado (más del 95 por ciento de los conflictos armados que tienen lugar hoy en día son de este tipo) y no entre Estados. El número de estos últimos se ha reducido notablemente en este medio siglo, aunque algunos de ellos (como la guerra de Corea, la de Vietnam o la que enfrentó a Irán e Irak) registraron más de un millón de muertos.



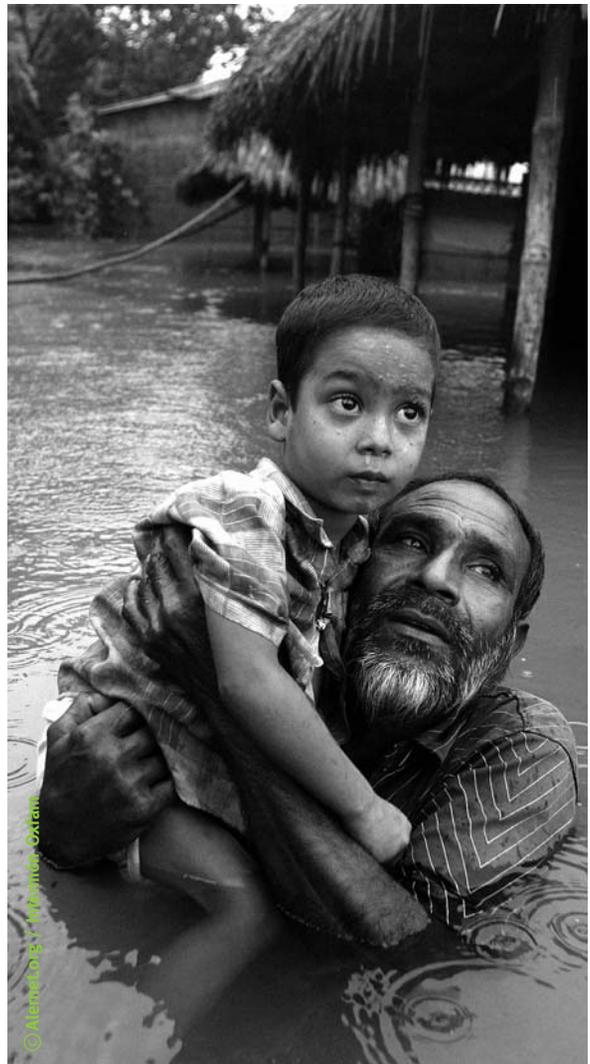
Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

El siglo xx también ha sido testigo de la caída en el número de muertes debido a un conflicto armado. Sin embargo, el número de muertes, aun incluyendo a la población civil, no resulta un indicador adecuado si queremos medir el verdadero coste de un conflicto, ni nos proporciona información sobre la población realmente afectada. Las guerras y conflictos armados “matan” a mucha otra gente de manera menos directa, por ejemplo, a través de las epidemias y enfermedades infecciosas fruto de la falta de higiene y destrucción de las infraestructuras sanitarias, el colapso de los sistemas alimentarios o, simplemente, la pérdida de ingresos. Diversos estudios muestran cómo, si se tienen en cuenta las muertes “indirectas” del conflicto armado, ya sea por epidemias o la falta de acceso o por la escasez de alimentos, agua potable y servicios de salud, el número de muertes aumenta significativamente. Utilizando como indicador el IDH, se observa cómo de los 32 países que se ubican en la parte inferior de la lista, 22 han experimentado conflictos en algún momento desde 1990.

Víctima del conflicto también es la población que debe dejar su hogar para buscar refugio, ya sea en otra parte del país (desplazados internos) o en el extranjero (refugiados). Como puede observarse en el gráfico 22, el número de desplazados es significativamente superior al de refugiados, fruto de la naturaleza de los conflictos durante el siglo xx (conflictos en el interior de los Estados y no entre Estados).



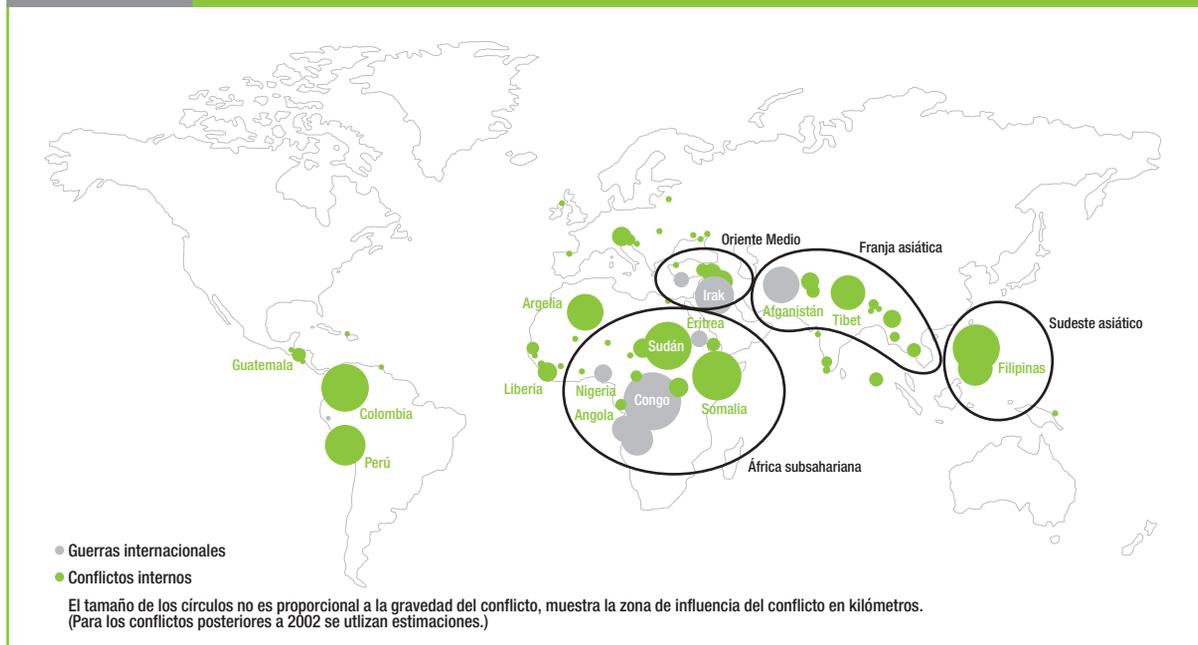
Fuente: PRIO/Human Security Centre, 2006



Fuente: Human Security Report, 2005



## gráfico 23. MAPA CONFLICTOS ARMADOS (2005)



Fuente: Trends in natural disasters, 2005. UNEP/GRID-Arendal Maps and Graphics Library, [http://maps.grida.no/graphic/trends\\_in\\_natural\\_disasters](http://maps.grida.no/graphic/trends_in_natural_disasters).

En 2003 la población desplazada alcanzaba los 23,6 millones de personas, frente a los 3 millones de personas registrados en 1982. Se cree que el 70,5 por ciento de esta población estaba compuesta por mujeres y niños<sup>12</sup>.

## Catástrofes naturales

El impacto de los desastres naturales en las condiciones de vida y el bienestar de las personas ha aumentado de forma alarmante. Las cifras de muertos son asombrosas y los costes en términos de crecimiento económico y desarrollo humano significativos.

El coste de los desastres naturales entre 1990 y 1999 fue 15 veces superior al registrado entre 1950 y 1959 (pasó de 38.000 millones de dólares a 652.000 millones de dólares

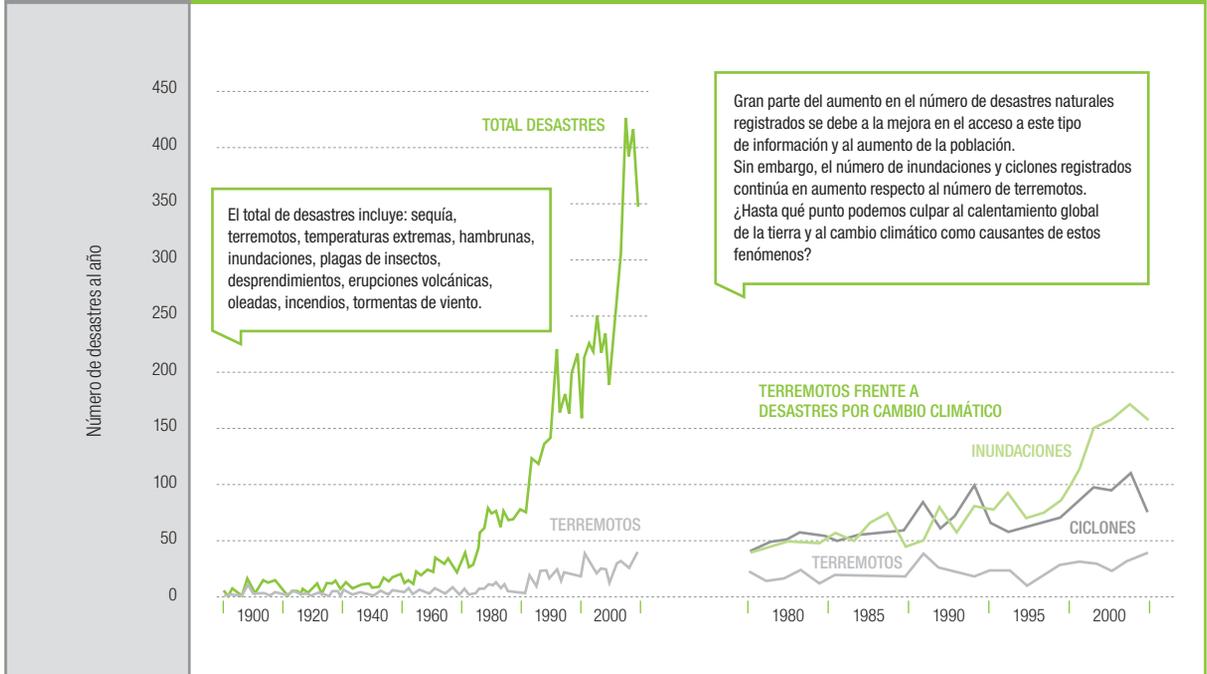
en pérdidas materiales). El número de personas afectadas por estos fenómenos naturales no es menos preocupante. En el periodo desde 1984 hasta 2003, más de 4.100 millones de personas se vieron afectadas por desastres naturales (aumentó desde 1.600 millones en el periodo de 1984-1993 hasta 2.600 millones en el periodo de 1994-2003 y continúa subiendo). Estos costes resultan significativamente superiores, en términos de PIB, para los países menos desarrollados, en los que disponen de infraestructuras de peor calidad.

**LOS DAÑOS PROVOCADOS  
POR LOS DESASTRES NATURALES  
PUEDEN CONTRARRESTAR  
CON CRECES LO LOGRADO  
EN AÑOS DE ASISTENCIA PARA  
EL DESARROLLO**

<sup>12</sup> UNHCR 2003 *Global Refugee Trends*, junio 2004



## gráfico 24. DESASTRES NATURALES



Fuente: Trends in natural disasters, 2005. UNEP/GRID-Arendal Maps and Graphics Library, Retrieved 18:05 July 19 2006 from [http://maps.grida.no/graphic/trends\\_in\\_natural\\_disasters](http://maps.grida.no/graphic/trends_in_natural_disasters).

Los daños provocados por los desastres naturales pueden contrarrestar con creces lo logrado en años de asistencia para el desarrollo. El terremoto de Cachemira de octubre de 2005 causó daños por unos 5.000 millones de dólares en Pakistán, lo que equivale aproximadamente al total de la asistencia oficial de los tres años anteriores y a los recursos que el Banco Mundial había prestado a ese país en los 10 años precedentes<sup>13</sup>.

## Emergencias humanitarias

La vida de millones de personas es devastada cada año por los desastres naturales, los conflictos y otras emergencias. Los objetivos de la ayuda humanitaria son salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis, así como prevenir y reforzar la capacidad de res- puesta del país para cuando sobrevengan estas situaciones<sup>14</sup>.

La acción humanitaria incluye la protección de civiles y de aquellos que ya no tomen parte en las hostilidades, y la provisión de agua, comida y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de asistencia, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a su medio de sustento.

La ayuda humanitaria registró un máximo en 2003, alcanzando los 7.800 millones de dólares (6.914 millones de dólares en términos reales), lo que supone un aumento de más de 2.000 millones de dólares respecto al año anterior. Durante el periodo de 1999-2002 la ayuda humanitaria había permanecido estancada en torno a los 5.700 millones de dólares anuales. En 2003, la ayuda humanitaria supuso el 11 por ciento del total de AOD. Irak y Afganistán concentraron el 40 por ciento del total de esta ayuda.

La ayuda humanitaria dirigida a África ha registrado un significativo aumento desde finales de los noventa, alcanzando

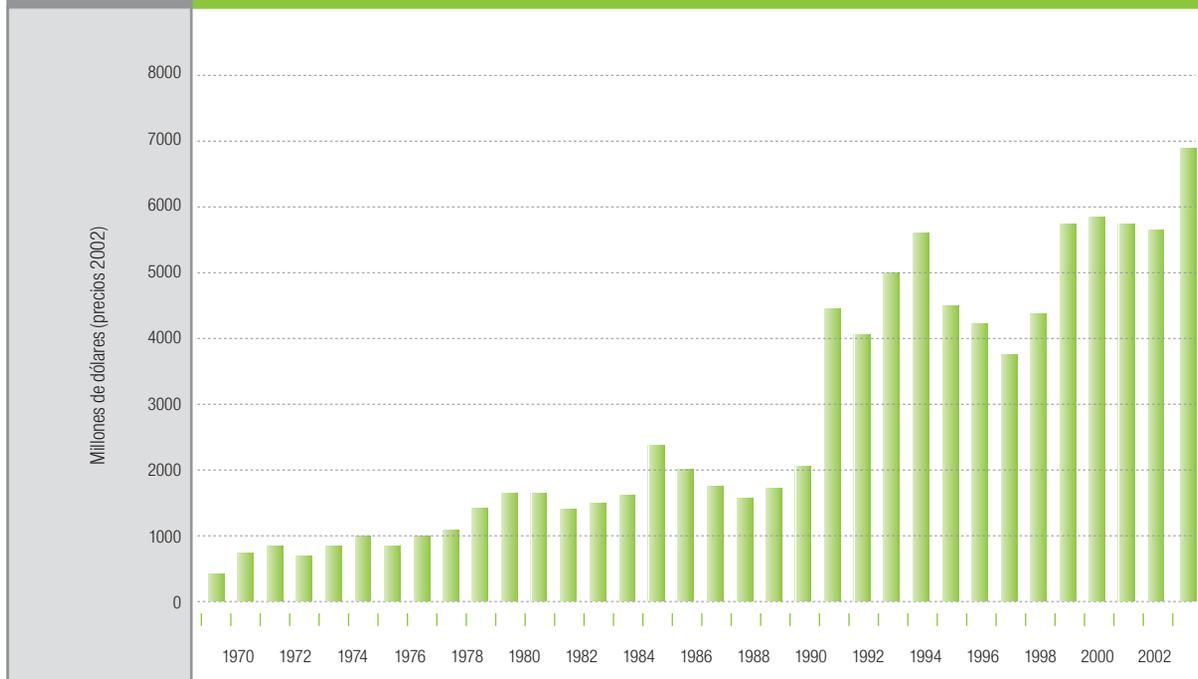
<sup>13</sup> Banco Mundial, *Hazards of Nature, Risks to Development. An IEG Evaluation of World Bank Assistance to Natural Disasters*, 2006

<sup>14</sup> *Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria*, Iniciativa del Buen Donante Humanitario.





## gráfico 25. AYUDA HUMANITARIA



Fuente: OECD, Estadísticas CAD

los más de 3.000 millones de dólares en 2003 (frente a los 946 millones de dólares registrados en 1997). Etiopía y Sudán han sido los países que más se han beneficiado de este aumento de la ayuda, seguidos por la República Democrática del Congo, Angola, Somalia y Eritrea.

Sin embargo, la ayuda humanitaria sigue sin cubrir todas las necesidades. Un indicador que permite ver si las necesidades humanitarias internacionales están siendo satisfechas es el Proceso de Llamamiento Consolidado de las Naciones Unidas (CAP, en sus siglas en inglés), que hace llamamientos en respuesta a emergencias complejas. De esta forma se puede analizar la brecha existente entre las necesidades de los países (plasmadas en los llamamientos) y la respuesta internacional. En 2004, se recibieron menos de las dos terceras partes de las solicitudes del CAP, con un déficit de 1.360 millones de dólares frente a los 3.400 millones de dólares solicitados. En 2003, se registró un déficit similar por 1.300 millones de dólares, por una cantidad de fondos solicitada de 5.200 millones de dólares<sup>15</sup>.

Los gobiernos donantes han reconocido la necesidad de hacer más y mejor. En junio de 2003, dieciséis de los principales donantes reconocieron la obligación colectiva internacional de hacer frente a las necesidades humanitarias internacionales, y se comprometieron a poner en práctica 23 principios básicos del “buen donante humanitario”. Entre estos principios se incluyen los de mejorar la eficiencia de la ayuda y proporcionar la ayuda en base a las necesidades del país.



<sup>15</sup> Oxfam Internacional, *Financiación Humanitaria para Emergencias: un reto para los gobiernos*, 2005

## Objetivo 4: Derecho a ser escuchado

“TRABAJAMOS PARA QUE SEAN LAS PROPIAS PERSONAS DEL SUR LAS QUE RECLAMEN SUS DERECHOS Y PUEDAN EJERCER SU CIUDADANÍA SOCIAL Y POLÍTICA.”



© Pablo Tosco / Intermón Oxfam

### Gobernabilidad, participación ciudadana y corrupción

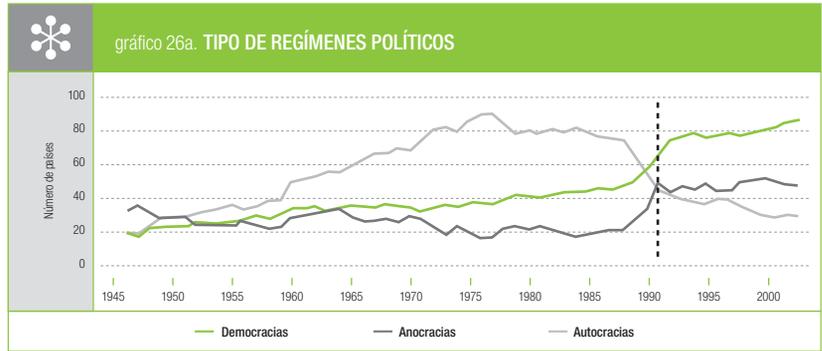
La gobernabilidad democrática es una condición necesaria para luchar contra la pobreza e impulsar el desarrollo humano. Aquellos Estados capaces de proteger y defender las libertades civiles, invertir en el bienestar de la población, responder de sus actuaciones ante los ciudadanos, y generar un clima de estabilidad y buen gobierno, tendrán mayor capacidad para atraer inversiones procedentes del exterior y fomentar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

El mundo ha sido testigo del aumento sin precedentes de las libertades democráticas desde el fin de la guerra fría. En 1950, existían 78 Estados independientes de los cuales solamente 23 eran democracias. A medida que aumentaba el número de Estados independientes, también aumentaba el número

de regímenes autocráticos. Las democracias todavía no eran suficientemente estables. Así en 1977 existían 89 autocracias y sólo 35 democracias. Este panorama cambió radicalmente durante la década de los ochenta y noventa, momento en el que se produjo una ola de democratización liderada por América Latina y los países de la antigua Unión Soviética de Europa del Este. En 2005, ya se podían contabilizar 88 países con regímenes democráticos frente a 29 regímenes autocráticos. Si bien es cierto que el número de países con regímenes democráticos ha aumentado significativamente durante estos últimos años reduciéndose el número de autocracias, también es verdad que ha aumentado drásticamente el número de países con regímenes intermedios (lo que en el estudio realizado por Monty G. Marshall se denominan “anocracias”: democracias formales en donde los derechos fundamentales no son respetados).



César Uzeche / Interim Oxford



Fuente: Peace and Conflict 2005, CIDCM

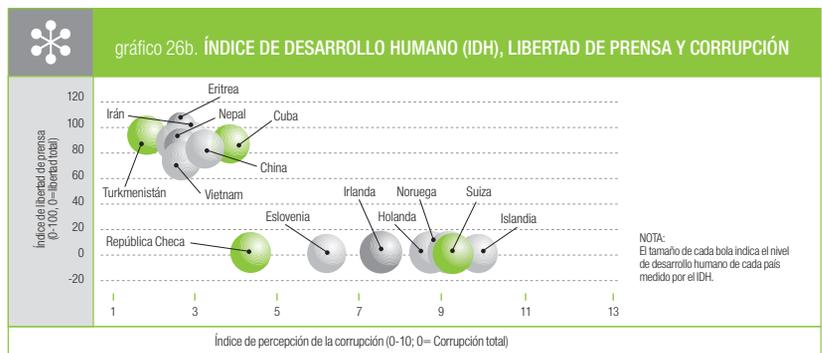
**Más democracias, pero democracias débiles:** Según datos de Naciones Unidas, de los 140 países en los que se celebran elecciones, más de 100 continúan limitando importantes libertades civiles y políticas. En muchas partes del mundo, también se está debilitando la confianza en el poder de la democracia para cambiar la vida de las personas. Como se indica en el informe del PNUD publicado en 2004 *La democracia en América Latina*, más de la mitad de los latinoamericanos (54,7 por ciento) afirman que preferirían un régimen autoritario a un gobierno democrático si aquel “resolviera” sus problemas económicos. La corrupción y la falta de transparencia de las instituciones es sin duda alguna un factor clave a la hora de votar a favor de un régimen político u otro.

**La corrupción mina los Estados en desarrollo:** La corrupción es una forma de robar al Estado y a todos los ciudadanos, arruina el libre comercio y ahuyenta la inversión extranjera minando las principales fuentes de crecimiento económico disponibles para los países en desarrollo. El Banco Mundial estima que la corrupción puede reducir la tasa de crecimiento de un país entre 0,5 y 1 punto porcentual por año. Según

investigaciones del FMI, la inversión en los países corruptos es casi un 5 por ciento menor que en los países relativamente exentos de corrupción.

Según el índice de percepción de la corrupción (IPC) 2005, ésta sigue siendo alarmante en 70 países –casi la mitad de los incluidos en el índice–. Entre éstos la corrupción se percibe como más grave en Chad, Bangladesh, Turkmenistán, Myanmar y Haití, también considerados los países más pobres del mundo. Si bien el nivel de ingreso no es un requisito imprescindible para el control exitoso de la corrupción, tal y como prueban numerosos estudios, sí es cierto que existe cierta correlación entre ambas variables. Si además incluimos en el análisis un índice que mida la libertad de prensa (ILP) (véase gráfico 26) se observa cómo los países que peor puntúan en corrupción (más próximos a 0) y en libertad de prensa (más próximos a 100) son precisamente países con bajo nivel de desarrollo humano (como Nepal o Eritrea). Sin embargo, existen excepciones como es el caso de Turkmenistán o Cuba, que aún registrando bajo IPC y elevado ILP, presentan un IDH superior al 0,7 (0,738 y 0,817, respectivamente).

**SEGÚN DATOS DE  
NACIONES UNIDAS,  
DE LOS 140 PAÍSES EN LOS  
QUE SE CELEBRAN  
ELECCIONES, MÁS DE 100  
CONTINÚAN LIMITANDO  
IMPORTANTES LIBERTADES  
CIVILES Y POLÍTICAS**



Fuente: Reporters Without Borders for Press Freedom, Transparency International y PNUD, 2005

## Objetivo 5: Derecho a la identidad y a la diversidad

“TRABAJAMOS PARA QUE LAS MUJERES, LOS INDÍGENAS Y OTROS GRUPOS SOCIALES TRADICIONALMENTE MARGINADOS PUEDAN ACCEDER EN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES A LOS RECURSOS Y A LOS ÓRGANOS DE DECISIÓN.”

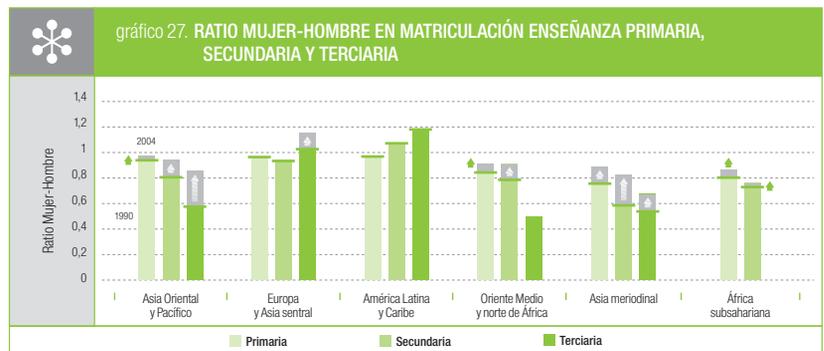


La desigualdad de género sigue siendo una de las desigualdades más profundas y omnipresentes y se muestra con gran brutalidad en Asia meridional. En la India, por ejemplo, la tasa de mortalidad entre los menores de uno a cinco años es un 50 por ciento mayor para las niñas que para los niños (IDH, 2005).

El hecho de que las mujeres asuman mayores cuotas de poder es decisivo para el avance en materia de lucha contra la pobreza y adelanto del desarrollo humano. **La participación de las mujeres en el sistema económico de los países en desarrollo contribuye a aumentar la productividad económica, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud y la nutrición y aumentar las posibilidades de educación de la generación siguiente.** La igualdad de género implica la igualdad en todos los niveles de la educación y en todos los ámbitos de trabajo, el control equitativo de los recursos y una representación igual en la vida pública y política.

**Más niñas en las escuelas:** Durante los últimos años se observa un aumento en la ratio mujer-hombre en educación primaria, secundaria y terciaria. Destaca América Latina y el Caribe, por estar próximo e incluso superar la paridad educativa tanto en educación primaria como en educación superior. Aun así, la disparidad entre géneros en el sistema educativo sigue siendo motivo de preocupación en Asia meridional, Asia oriental y el Pacífico y África subsahariana. En la mayoría de las regiones en desarrollo, esta disparidad aumenta a medida que las niñas ingresan en la educación secundaria o terciaria (excepto en el caso de América Latina y el Caribe). Según datos de Naciones Unidas, de unos 65 países en desarrollo con datos completos, aproximadamente la mitad han logrado la paridad de género en la educación primaria, aproximadamente un 20 por ciento en la secundaria y un 8 por ciento en la educación superior.

LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL SISTEMA ECONÓMICO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO CONTRIBUYE A AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD ECONÓMICA, REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL, MEJORAR LA SALUD Y LA NUTRICIÓN Y AUMENTAR LAS POSIBILIDADES DE EDUCACIÓN DE LA GENERACIÓN SIGUIENTE



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial

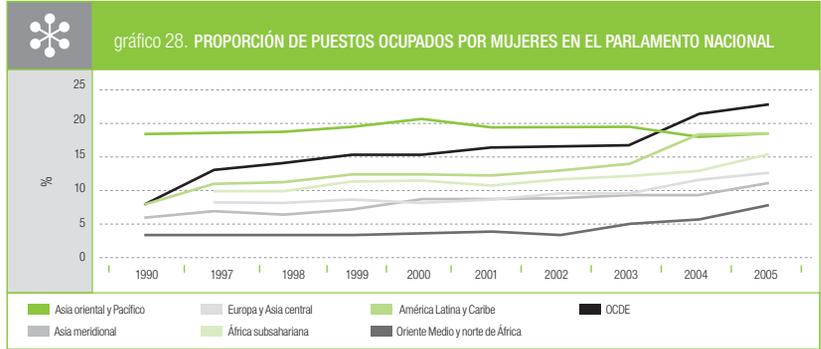
**... y más mujeres en los Parlamentos:** Desde comienzos de los años noventa, la proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres ha aumentado significativamente.

En África subsahariana, la representación de las mujeres se ha duplicado. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer en este ámbito pues las mujeres siguen ocupando solamente el 16 por ciento de los escaños parlamentarios. Según datos de Naciones Unidas, Ruanda y los países nórdicos son los únicos que se han acercado a la paridad entre los sexos. En Oceanía, norte de África y Asia occidental la participación de la mujer en la vida parlamentaria es insignificante.

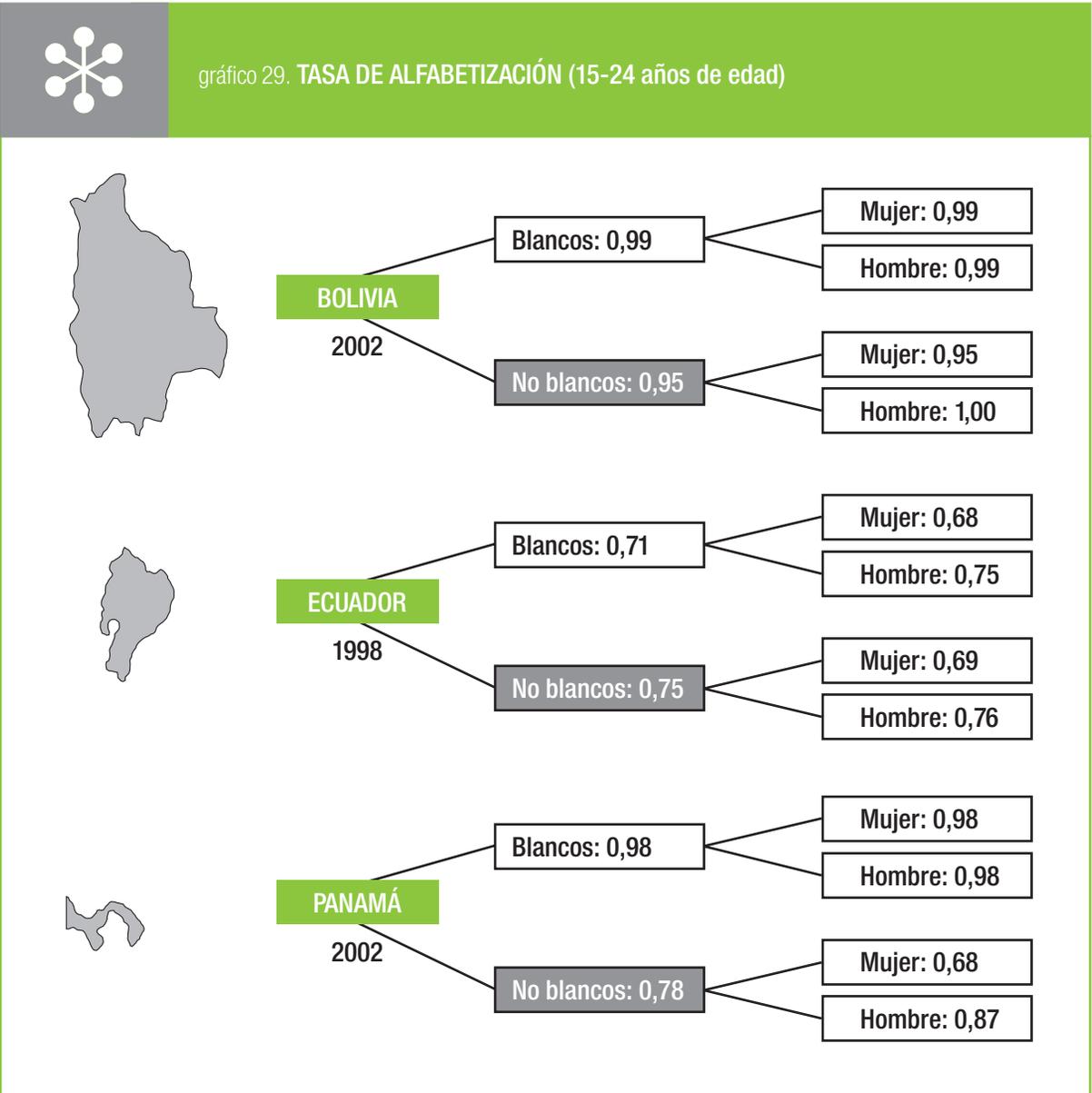
**La raza continúa determinando las oportunidades de desarrollo:** La igualdad de oportunidades para los grupos indígenas ha sido hasta ahora un tema poco estudiado, fundamentalmente porque la mayoría de los censos y encuestas

de hogares no identifican etnicidad. Un reciente estudio realizado conjuntamente por el PNUD, CEPAL, Banco Mundial y BID<sup>16</sup> intenta cubrir este vacío para las economías de América Latina y el Caribe. El estudio muestra cómo la familia promedio no blanca en los países de América Latina y el Caribe vive en zonas rurales y es algo más grande, generalmente porque tienen más niños que las familias blancas. De otra parte, la evidencia muestra que un típico individuo de sexo masculino indígena o afrodescendiente tiene la misma tasa de participación en el mercado laboral y experimenta menores tasas de desempleo que su contraparte blanca. Además, posee mayores probabilidades de trabajar en el sector primario de la economía, por lo general está autoempleado y trabaja en una pequeña firma. Por su parte, la mujer indígena o afrodescendiente promedio tiende a poseer menores tasas de participación y empleo que su contraparte blanca.

<sup>16</sup> PNUD, CEPAL, BM, BID, *Etnicidad y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe*, 2005



Fuente: WDI 2005, Banco Mundial



Fuente: PNUD, CEPAL, BID, Banco Mundial, *Etnicidad y los Objetivos del Milenio en América Latina y el Caribe*, 2005



### 3. La evolución de las ideas: ¿qué hemos aprendido en estos 50 años?

Los indicadores cuya evolución hemos descrito en la sección anterior no reflejan el camino ideológico que se ha recorrido a lo largo de las cinco últimas décadas. **Desde la idea y la cuantificación de la pobreza hasta las recetas para combatirla, los fenómenos de la miseria y la desigualdad han sido objeto de una atención creciente por parte de políticos y técnicos.** Los estudios sobre el desarrollo reflejan los cambios sociales y políticos que se produjeron en el mundo tras la Segunda Guerra Mundial, incluidos los que establecieron un nuevo orden de prioridades en la escala de valores de nuestras sociedades. **Por primera vez en la Historia, la pobreza es entendida como un problema de todos, y no como un castigo divino o la consecuencia inevitable del progreso.** Lo que entendemos por pobreza ha ido cambiando a lo largo de estos cincuenta años<sup>17</sup>. Partiendo de una definición estrecha de ingreso o consumo, hemos evolucionado hacia un concepto más cercano al denominado *desarrollo humano*, que incluye indicadores como la longevidad, el nivel de educación y los estándares de vida (salud, acceso a agua potable y malnutrición infantil). Pese a ser todavía el más utilizado, el indicador de 1 dólar americano por día no resuelve, por ejemplo, el hecho de que dos personas con un ingreso medio similar puedan tener accesos muy desiguales a sistemas de protección social pública.

En cualquier caso, la importancia de este cambio no es numérica, ya que las cifras de la pobreza según un sistema y otro no varían sustancialmente (y, aunque lo hiciesen, su relevancia sería subjetiva: ¿qué número de pobres es más escandaloso, 800 o 1.000 millones de personas?). La verdadera importancia es política: el modo en que definimos el problema determina la manera de enfrentarlo. La creciente disponibilidad de datos sobre indicadores sociales y económicos en todo el mundo permite establecer con mayor claridad el impacto de ciertas políticas en el desarrollo.

Las teorías del desarrollo han estado centradas en el papel que diferentes variables como el estado, el mercado o la tecnología juegan en los procesos de crecimiento económico, por un lado, y la reducción de los niveles de pobreza, por otro.

Sin embargo este debate no considera adecuadamente un problema fundamental: **a menudo, el obstáculo no está en las soluciones, que son conocidas y técnicamente aplicables, sino en la voluntad para ponerlas en marcha y en los intereses que se van a ver afectados.** Durante los últimos años se ha hecho un gran esfuerzo por salvar este obstáculo, como muestra el ejemplo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados por los miembros de las NNUU en 2000. No reflejan el conjunto del desarrollo humano, pero establecen una hoja de ruta realista y económicamente asumible para cambiar la vida de millones de personas. En otras palabras, nos permiten evaluar el nivel de nuestro compromiso moral ante la comunidad global.

**A lo largo de esta sección describiremos brevemente algunas de estas cuestiones, que son parte de las lecciones aprendidas en cincuenta años de políticas de desarrollo.** La primera de ellas es que **el hambre y la pobreza no son problemas insalvables.** La segunda, que **no existe una receta única para el desarrollo de todos y cada uno de los países.**

Lo que intuimos es que **el éxito incluye una combinación de crecimiento y lucha contra la desigualdad, por un lado, y de políticas públicas y libertad de mercado, por otro.** Finalmente, señalamos la **importancia de contar con instituciones multilaterales y mecanismos de cooperación internacional para hacer frente a los retos que plantea la globalización.** En gran medida, las ideas que aquí describimos conforman la agenda de trabajo de muchas organizaciones internacionales como Oxfam, que ha ido evolucionando con ellas.

<sup>17</sup> Kanbur, R. y Squire, L. et al (1999). *The Evolution of Thinking About Poverty*. Disponible en: [http://people.cornell.edu/pages/sk145/papers/evolution\\_of\\_thinking\\_about\\_poverty.pdf](http://people.cornell.edu/pages/sk145/papers/evolution_of_thinking_about_poverty.pdf).



## Las etapas del desarrollo



La doctrina de desarrollo ha evolucionado desde comienzos del siglo XIX hasta nuestros días. Sin embargo, es a partir de finalizada la Segunda Guerra Mundial cuando, junto a la aprobación del Plan Marshall y la firma de los acuerdos de Bretton Woods, surge el nacimiento del concepto de desarrollo tal y como lo entendemos hoy en día.

Durante la década de los años cincuenta y sesenta del pasado siglo el objetivo fundamental del desarrollo económico era el *crecimiento*. La experiencia de países como Estados Unidos, Inglaterra, Alemania o la Unión Soviética parecía indicar que la industrialización era el principal motor del crecimiento económico. Así, América Latina, Asia o África eran consideradas regiones “subdesarrolladas” que tan sólo impulsando un proceso de industrialización basado en la acumulación de capital similar al europeo serían capaces de alcanzar los niveles de crecimiento económico de estos países. Sin embargo, en los países más pobres los niveles de ahorro nacional no siempre resultan suficientes para cubrir estos niveles de inversión, de ahí que empiece a cobrar importancia la ayuda al desarrollo como mecanismo de financiación de esta “brecha” entre ahorro e inversión.

La *teoría estructuralista* de los años sesenta y setenta criticó la visión reduccionista del desarrollo económico que identificaba industrialización con crecimiento económico. Según estos teóricos, los países en desarrollo poseen una idiosincrasia diferente: elevada dependencia de la agricultura, sector industrial poco desarrollado, limitado acceso al mercado internacional, etc., razón por la cual resulta necesario implementar políticas distintas a las de

los países desarrollados. En estos mismos años surgieron las bases de la *teoría de la dependencia* impulsadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que veía al mundo dividido en dos: un centro de poder económico, autosuficiente y próspero situado en Europa y Estados Unidos y una periferia de países débiles, aislados entre sí y poco competitivos formada por los países de América Latina, África y Asia. Frente a la idea clásica de que el comercio internacional beneficia a todos los participantes, estos modelos propugnan que son sólo las economías centrales las que se benefician.

La crisis de la deuda sufrida por las economías de América Latina y el Caribe en los años ochenta promovió la creación de un conjunto de recomendaciones de carácter puramente neoliberal, recogidas en el llamado *consenso de Washington*. De esta manera, la teoría del desarrollo económico pasó de defender políticas nacionales proteccionistas a promulgar políticas dirigidas a reducir la intervención del Estado y favorecer la liberalización de la economía.

Durante estos últimos años la doctrina del desarrollo ha visto ampliado su ámbito de actuación. Varios economistas, entre ellos Joseph Stiglitz, defienden el llamado *consenso post-Washington* que reconoce unos objetivos de desarrollo muchos más amplios que el simple aumento del PIB per cápita; entre otros, la mejora en la calidad de vida de los individuos —incluyendo educación y salud— la distribución equitativa del ingreso, sostenibilidad ambiental, desarrollo democrático, etc. Así, el concepto de desarrollo evoluciona hasta alcanzar lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) bautizó como *desarrollo humano* que persigue: “alimentar las opciones de la gente para vivir una vida larga y saludable para adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente”. En esta misma línea se sitúa Oxfam Internacional, que entiende el desarrollo como un ejercicio de derechos necesarios para alcanzar una vida digna.

# Lección 1: Es posible salir de la pobreza y es posible acabar con el hambre

EL HECHO, SIN EMBARGO, ES QUE EL DESARROLLO NO ES UNA QUIMERA. LA EXPERIENCIA DEMUESTRA QUE ES POSIBLE SALIR DE LA POBREZA. EL MODO DE LLEVARLO A CABO ES UNA COMBINACIÓN DE POLÍTICAS ADECUADAS Y RECURSOS SUFICIENTES.

Durante los últimos cincuenta años el mundo ha experimentado niveles de crecimiento económico y prosperidad desconocidos hasta ahora, en parte debido a un proceso acelerado de integración económica. Los datos que hemos expuesto en la sección anterior confirman esta idea, aunque también muestran un progreso preocupantemente desigual: **mientras que una parte de la población mundial ha logrado prosperar y acceder a nuevas oportunidades, regiones enteras del mundo se han hundido en el hambre y el abandono.** El hecho, sin embargo, es que el desarrollo no es una quimera. La experiencia demuestra que es posible salir de la pobreza. Como veremos en las siguientes secciones, el modo de llevarlo a cabo es una combinación de políticas adecuadas y recursos suficientes, lo que implica en muchos casos la cooperación internacional y la aplicación de recetas propias en cada uno de los países.

**Asia oriental es la cara del éxito.** Durante los últimos cuarenta años la mayor parte de países de esta región ha experimentado los índices más altos de crecimiento económico y progreso social jamás registrados<sup>18</sup>. Ya sea tomando como referencia el indicador de ingreso per cápita, la esperanza de vida, los niveles de salud y educación o la mortalidad infantil, los logros son impresionantes. A mediados de los años setenta, seis de cada diez personas del este asiático vivían en la pobreza extrema. Hoy no llegan a dos de cada diez, incluso después del golpe que supuso la crisis financiera de mediados de los noventa<sup>19</sup>.

Los avances experimentados por estos países son extraordinarios:

- Durante el período 1980-1990, en el que el crecimiento económico en la mayor parte de los países de América Latina

fue nulo o negativo, Asia del este experimentó un crecimiento medio anual superior al 5 por ciento del PIB<sup>20</sup>. Aplicando el interés compuesto, esto se traduce en que cada catorce años se dobla la renta media per cápita.

- Utilizando datos de encuestas de hogar para medir la capacidad de consumo, el Banco Mundial estima que la pobreza extrema (renta menor de un dólar al día) ha caído en China entre 1980 y 2000 del 53 al 8 por ciento de la población<sup>21</sup>.

Las mejoras no se han limitado al este asiático y a India. **Algunos países de otras regiones, como Uganda, Chile y Egipto han mejorado sustancialmente sus niveles de desarrollo humano a lo largo de los últimos quince años.** Según el PNUD, la tasa de mortalidad infantil en Egipto superaba en 1980 a la de Etiopía; a su actual ritmo de avance, en 2010 alcanzará los niveles de Suecia<sup>22</sup>.

**Este progreso contrasta con la otra cara de la moneda, que está en regiones como Asia central, las repúblicas de la antigua Unión Soviética y, muy especialmente, el África subsahariana.** En esta última región hoy viven doscientos millones más de pobres que en 1970<sup>23</sup>. La interacción de fenómenos como el estancamiento económico, la proliferación del VIH/sida y el lento progreso en educación han generado una caída brusca en los niveles de desarrollo de estas tres zonas del mundo. Otras regiones presentan resultados menos desesperanzadores. En el caso de América Latina, la pobreza ha caído a la mitad entre 1970 y 2000, aunque la parte principal de este avance tuvo lugar en la primera década de este período.

<sup>18</sup> Oxfam (2002). *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Disponible en [www.ComercioConJusticia.com](http://www.ComercioConJusticia.com).

<sup>19</sup> WDI: World Development Indicators del Banco Mundial. Disponible en <http://publications.worldbank.org/WDI/>.

<sup>20</sup> WDI: World Development Indicators del Banco Mundial. Disponible en <http://publications.worldbank.org/WDI/>.

<sup>21</sup> Chen y Ravallion 2004, citados en Sala i Martín, X. (2006). *The World Distribution of Income*. Quarterly Journal of Economics. Mayo 2006. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w8933.pdf>

<sup>22</sup> PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en [www.undp.org/hdr](http://www.undp.org/hdr)

<sup>23</sup> Sala i Martín, X. (2006). *The World Distribution of Income*. Quarterly Journal of Economics. Mayo 2006. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w8933.pdf>. El Banco Mundial cifra este incremento en 139 millones de personas desde 1981.



## ¿Significa esto que el mundo es hoy más desigual de lo que era hace cincuenta años?

Una pregunta tan simple tiene en realidad una respuesta compleja: sí y no. Todo depende de la perspectiva desde la que se mire. **Si ponderamos su evolución por población** —es decir, por el número de personas que se ven afectadas— **la desigualdad global disminuye por primera vez desde que en 1820 la revolución industrial permitiera el despegue de la mayoría de los países que hoy componen la OCDE.** Una vez más, las imparable cifras de reducción de la pobreza en países superpoblados como India, China e Indonesia inclinan la balanza.

**Sin embargo, si consideramos las diferencias entre regiones del mundo, la desigualdad crece de forma sostenida, como también lo hace en el interior de la mayor parte de los países** (incluyendo las grandes economías emergentes)<sup>24</sup>. Durante años ha habido convergencia global en indicadores como la alfabetización, la esperanza de vida y la mortalidad infantil, pero eso está cambiando. En África, por ejemplo, el impacto del VIH/sida ha reducido dramáticamente la esperanza media de vida en países como Botsuana (31 años menos) o Zambia (14 años menos).

Dicho de otro modo, la desigualdad en el ingreso global no es hoy peor que en 1970, pero sí diferente: las mejoras en unos sitios han compensado los retrocesos en otros. Si —como dice Xavier Sala i Martín— lo que nos preocupa es el bienestar global, tenemos buenas razones para estar contentos<sup>25</sup>. La reducción en la desigualdad en el ingreso global se explica porque los países cuya situación ha mejorado mucho (China e India) tienen una población que dobla a la de los países que han empeorado (los 41 Estados del África subsahariana). Sin embargo, los datos también ofrecen otras lecturas: Pritchett estima que la diferencia entre el ingreso per cápita de los países ricos y los países pobres se ha multiplicado por nueve desde 1870 hasta 1985 (de 1.500 dólares a 12.000 dólares)<sup>26</sup>.

Se mire por donde se mire, la realidad es que **los niveles de desigualdad siguen siendo abrumadoramente altos**, lo que supone un serio obstáculo para el desarrollo. Una vez que vayan tocando techo las cifras de reducción de la pobreza de las grandes economías emergentes, los indicadores de desigualdad volverán a empeorar de nuevo, porque no hay mejoras previsibles en las zonas menos favorecidas del planeta. Lo que es más importante, las diferencias de renta entre los diferentes países del mundo son más extremas que las que existen en el interior de cualquier país. Eso conlleva unas tensiones regionales cuyas consecuencias son impredecibles, y en las que existe el riesgo de que el desarrollo de unas regiones tenga lugar a costa del de otras.

<sup>24</sup> PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en [www.undp.org/hdr](http://www.undp.org/hdr).

<sup>25</sup> Sala i Martín, X. (2006). *The World Distribution of Income*. Quarterly Journal of Economics. Mayo 2006. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w8933.pdf>.

<sup>26</sup> Pritchett (1995). *Divergence, Big Time*. Policy Research Working Paper 1522, Banco Mundial.

## La evolución del hambre

La pobreza de ingreso está estrechamente vinculada con el hambre, un problema que conduce a la parálisis de individuos y sociedades. En su forma más extrema, el hambre mata, y, a menudo, los primeros en morir son los niños pequeños<sup>27</sup>. Pero el impacto principal del hambre es el que debilita a las personas y a las comunidades, impidiéndoles generar los recursos y las capacidades que les permitirían escapar de la pobreza y haciéndoles más vulnerables a las enfermedades y epidemias.

La desnutrición reduce el rendimiento escolar de los menores y causa lesiones cerebrales a largo plazo, lo que disminuye su productividad y limita el crecimiento de la economía. Cerca del 50 por ciento de las muertes de niños en edad preescolar se puede atribuir directamente a la interacción entre la malnutrición y las enfermedades. Un niño aquejado por apenas un moderado peso inferior al normal tiene cuatro veces más probabilidades de morir de una enfermedad infecciosa que un niño bien alimentado<sup>28</sup>.

**Al igual que con la pobreza extrema, la incidencia global del hambre se ha reducido a lo largo de las últimas cinco décadas, pero su efecto se ha concentrado en el continente africano.** En realidad, África y las repúblicas de la antigua Unión Soviética son la excepción a una historia de relativo éxito. La revolución tecnológica que se desarrolló en la segunda mitad del siglo veinte alcanzó también a la agricultura, dando lugar a la denominada *revolución verde*, que multiplicó la productividad y la oferta de alimentos, y disminuyó los precios y la incidencia de las hambrunas<sup>29</sup> (véase gráfico 11c).

Este proceso ha tenido consecuencias negativas que no se pueden ignorar, en particular las relacionadas con el incremento de la dependencia de insumos como los fertilizantes y pesticidas, el agotamiento del suelo y la desaparición de variedades genéticas tradicionales. Como en el caso de los

organismos genéticamente modificados, los adelantos tecnológicos han derivado en indeseables consecuencias económicas, como el control de los recursos productivos por parte de grandes compañías y laboratorios. Tampoco ha servido este proceso para promover otras reformas imprescindibles, como el acceso de los campesinos a recursos productivos esenciales como la tierra o el crédito.

Pero, con eso y con todo, los logros de la *revolución verde* son considerables. En el plazo de veinte años casi la mitad de la tierra dedicada a la producción de arroz en Asia estaba sembrada con nuevas variedades, lo que incrementó el rendimiento de este cultivo del 12 al 67 por ciento<sup>30</sup>. Este incremento y otros similares permitieron reducir el precio local de los alimentos de forma constante, lo que redujo el impacto del hambre en regiones como el sur de Asia y les permitió hacer frente a crisis alimentarias como las que se produjeron durante la década de los setenta.

Las grandes hambrunas, que hasta entonces se habían producido en todo el mundo<sup>31</sup>, se cebaron a partir de los ochenta en el África subsahariana, incapaz de producir o adquirir alimentos suficientes para una población creciente. Hoy uno de cada tres africanos pasa hambre, un porcentaje que dobla la media del conjunto de países en vías de desarrollo. Desde mediados de la década de los ochenta el promedio de emergencias alimentarias anuales en África casi se ha triplicado<sup>32</sup> (véase cuadro 3).

Durante estos cincuenta años hemos aprendido que el hambre no es un mal inevitable. Para vencerlo no sólo hay que centrarse en la producción estable de alimentos, sino en la capacidad para acceder a ellos de formas diferentes, lo que incluye apoyarse en la producción propia, así como en el comercio y las inversiones como fuente de ingresos, conocimientos y tecnología. Estos elementos, junto con la existencia de instituciones sólidas y Estados participativos, han estado en el origen de las experiencias más exitosas de las últimas décadas.

<sup>27</sup> Oxfam (2006). *Las causas del hambre. Una perspectiva de la crisis alimentaria en África*. Disponible en [www.IntermonOxfam.org](http://www.IntermonOxfam.org).

<sup>28</sup> PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en [www.undp.org/hdr](http://www.undp.org/hdr).

<sup>29</sup> FAO (2000). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2000*. Disponible en [www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s08.htm](http://www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s08.htm).

<sup>30</sup> FAO (2000). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2000*. Disponible en [www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s08.htm](http://www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s08.htm).

<sup>31</sup> El caso de China fue particularmente significativo: tras cerca de dos décadas de imponer modelos de producción colectivos, las autoridades introdujeron en 1978 medidas encaminadas a mejorar la productividad y los incentivos de mercado para los agricultores. Según las estimaciones de A. Sen, sólo entre 1958 y 1961 murieron de hambre en China entre 20 y 30 millones de personas.

<sup>32</sup> FAO, citado en Oxfam (2006). *Las causas del hambre. Una perspectiva de la crisis alimentaria en África*. Disponible en [www.IntermonOxfam.org](http://www.IntermonOxfam.org).



## ¿Por qué África sigue pasando hambre?

En 1960 Oxfam colaboró con la FAO para lanzar la Campaña Mundial Contra el Hambre, un ambicioso proyecto para acabar con el problema de la inseguridad alimentaria a través de soluciones sostenibles que permitiesen a la gente producir y adquirir alimentos. Cuarenta y seis años después, es evidente que el propósito que se estableció entonces ha sido un fracaso. África, en particular, carece de mecanismos para hacer frente a las hambrunas que se producen en sus países de forma recurrente. Las raíces del hambre en África son complejas y se han ido larvando durante años:

- A pesar de las recomendaciones repetidas una y otra vez por las instituciones y los expertos internacionales, la ayuda de emergencia y la ayuda en especie siguen siendo el instrumento principal para abordar las crisis alimentarias. Aunque estos instrumentos salvan vidas, no suponen una solución a largo plazo, e incluso pueden obstaculizar el desarrollo de alternativas más eficaces. En el peor de los casos la ayuda alimentaria se ha convertido en una herramienta comercial para dar salida a los excedentes productivos de los países ricos, en particular de los EEUU. Mientras tanto, la ayuda destinada al desarrollo rural ha caído un 43 por ciento entre 1992 y 2002.
- La combinación de un mercado liberalizado a la fuerza por los programas de ajuste impuestos por el Banco

Mundial y el FMI, y la corrupción y debilidad institucional de los Estados africanos han dejado indefensos a los productores y consumidores de este continente. El desarrollo agrario se ha visto frenado por la falta de infraestructuras y recursos productivos, así como por la competencia desleal de los alimentos subsidiados procedentes de los países ricos. A pesar de las imperfecciones de los mecanismos estatales de comercialización de alimentos e insumos productivos, su eliminación precipitó la caída de los precios al productor, dejando a millones de familias sin los recursos necesarios para producir y comprar alimentos.

- El VIH/sida y el cambio climático están dejando a África sin los recursos humanos y naturales necesarios para la producción de alimentos. Para el año 2020, los sectores rurales del sur de África habrán perdido una quinta parte de su fuerza de trabajo a causa del sida. La desertificación y el incremento de la temperatura media del planeta harán que entre 55 y 65 millones más de africanos pasen hambre en 2080.
- Los conflictos armados son la causa de la mitad de las crisis alimentarias que padece África en este momento. En cada uno de los países que ha padecido una emergencia alimentaria prolongada los conflictos han desempeñado un papel fundamental.

**En esta sección hemos comprobado que el mundo cuenta con los recursos y los conocimientos necesarios para acabar con el hambre y la pobreza.** Como hemos dicho anteriormente, este progreso tiene que ver con las consideraciones técnicas y económicas, pero la clave reside a menudo en las decisiones sociales y políticas, que expresan opciones cuyas con-

secuencias son diversas. Ésta ha sido la experiencia del desarrollo: una combinación de recetas económicas y voluntad política. A lo largo de las próximas páginas identificaremos algunas de las lecciones aprendidas en este campo, empezando por la idea de que no existe una solución universal para el desarrollo de todos y cada uno de los países.



# Lección 2:

## No existen plantillas para el desarrollo económico

LOS MODELOS PREESTABLECIDOS, APLICADOS A MENUDO COMO “PLANTILLAS” EN LOS PAÍSES POBRES, HAN DEMOSTRADO SER UN FRACASO.

La única certeza que podemos extraer de la experiencia acumulada durante cincuenta años de desarrollo es que no existen grandes certezas; los países que han salido adelante lo han hecho desafiando la ortodoxia y buscando modelos propios. **Más allá de cuestiones concretas, como los problemas que supone una inflación descontrolada, sólo podemos afirmar que el desarrollo económico es un proceso complejo que viene determinado por las condiciones sociales, políticas e históricas de cada país.** Por esta razón los modelos preestablecidos, aplicados a menudo como “plantillas” en los países pobres, han demostrado ser un fracaso.

En un interesante artículo que recoge las lecciones aprendidas entre 1950 y 2000, la economista Irma Adelman llega a la conclusión de que la senda del éxito es un proceso dinámico en el que unas decisiones van provocando otras<sup>33</sup>: el desarrollo es una combinación de evolución, reorientación y destrucción creativa de los factores productivos. Algunos de ellos son tangibles, como las infraestructuras o el capital físico y humano, pero otros son tan intangibles como el compromiso de los líderes políticos con el bienestar de su pueblo o las raíces culturales de cada una de las sociedades.

**Lo que sugiere esta experiencia es exactamente lo contrario de las políticas que se han visto forzados a aplicar decenas de países de África, Asia y América Latina.** Siguiendo los postulados del llamado Consenso de Washington, instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el FMI han promovido durante más de dos décadas programas de *ajuste estructural* orientados a la liberalización de las econo-

mías y a la reducción del gasto público<sup>34</sup>. A pesar de lo prometido, los beneficios esperados rara vez llegaron, y las devastadoras consecuencias sociales del ajuste rara vez fueron transitorias<sup>35</sup>.

Para ser justos, las condicionalidades impuestas a sus préstamos por las instituciones financieras internacionales se han visto siempre jaleadas por los gobiernos de los países ricos, cuya fe en las políticas neoliberales tiene un carácter selectivo. **Ninguna declaración del G7 o de la OCDE está completa sin un alegato a favor del libre comercio y la reducción del gasto público, pero ninguno de los gobiernos que las firman se mantendría en el poder un año más si aplicasen en sus propios países las recetas que recomiendan al mundo en desarrollo.**

Lo único cierto es que los países que han tenido éxito a lo largo de las últimas décadas (desde los cuatro “dragones” del sudeste asiático hasta China, Botswana y Mauricio) lo han hecho ignorando los estrechos márgenes del Consenso de Washington. Alumnos modelo, como Filipinas, han mostrado progresos muy por debajo de países que han aplicado políticas propias alejadas de la ortodoxia, como Vietnam. Para Dani Rodrik, la integración comercial, por ejemplo, no ha jugado ni de lejos un papel tan relevante como el de las instituciones, y, cuando lo ha hecho, no ha sido a través de un proceso de liberalización incondicional. Más aún, la construcción de buenas instituciones exige experimentar, estar dispuesto a apartarse de la ortodoxia económica y prestar atención a las condiciones locales<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Adelman, I. (2000). *Fifty Years of Economic Development. What have we learned?* Disponible en <http://wb-cu.car.chula.ac.th/seminar/Adelman.pdf>.

<sup>34</sup> En realidad, el error de buscar el desarrollo a través de recetas únicas ya se había cometido con anterioridad a las medidas de ajuste estructural: en un principio, las instituciones de Bretton Woods pensaron que el problema de las economías de los países pobres era que no tenían capacidad de ahorrar, y por tanto eran incapaces de producir y prosperar. La respuesta fue conceder préstamos para la construcción de infraestructuras, los programas de desarrollo rural, o la educación y la salud. Sin embargo, estas intervenciones no produjeron el crecimiento económico esperado, y los países no pudieron devolver la deuda contraída, lo que dio lugar a las políticas de ajuste. Esto es lo que Easterly denomina “la fatídica sucesión de errores bienintencionados” (Easterly, 2001).

<sup>35</sup> Oxfam (2002). *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Disponible en [www.ComercioConJusticia.com](http://www.ComercioConJusticia.com).

<sup>36</sup> Rodrik, D. (2002). *Institutions, Integration and Geography: In search of the Deep Determinants of Economic Growth*. Disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>.

## Liberalización comercial y desarrollo

Precisamente el debate sobre los beneficios de la integración comercial y el mejor modo de llevarla a cabo es un ilustrativo ejemplo de las lecciones aprendidas en este campo.

**Casi nadie discrepa de la gran importancia que el comercio y las inversiones tienen para el desarrollo.** El comercio promueve el crecimiento económico y estimula cambios estructurales, generando recursos que son esenciales para reducir los niveles de pobreza. Esto es particularmente cierto en aquellos casos —como el de las economías pobres— en los que la ausencia de una capacidad de consumo interno incrementa la dependencia relativa del exterior.

Sin embargo, **si en vez de fijarnos en los modelos económicos de las instituciones financieras internacionales echamos un vistazo a la experiencia de los países que han tenido más éxito, comprobaremos que el desarrollo se ha producido a través de la generación de ventajas comparativas dinámicas**, es decir, aquellas “generadas por el hombre” y no las “concedidas por Dios”<sup>37</sup>. En este caso, el papel del “hombre” lo representan los Estados, cuyas políticas deben estar orientadas a la construcción de estas ventajas y promover la integración comercial que resulte más estratégica para sus intereses.

La idea de fortalecer *el espacio político* de los gobiernos ha sido defendida por un gran número de autores<sup>38</sup>. Su lógica es discutible, pero simple: **los beneficios de la liberalización comercial no son automáticos, sino que dependen en gran medida de su profundidad, velocidad y oportunidad**, así como de las medidas que se tomen para garantizar que esta apertura facilitará en el futuro un mayor crecimiento e integración comercial. Los gobiernos tienen la responsabilidad y la obligación de tomar estas decisiones.

Como en el debate entre crecimiento y desigualdad que analizaremos más adelante, mucho depende del modo en el que nos hagamos las preguntas. La cuestión relevante no es cómo lograr una mayor apertura comercial, limitando los efectos negativos que ésta tenga, sino cómo hacer de la política comercial una herramienta para la erradicación de la pobreza. Las consecuencias derivadas de ambos enfoques son en ocasiones contradictorias.

**La idea de que la liberalización comercial no es buena siempre y en cualquier caso choca con las visiones ortodoxas acerca de la apertura de mercados, el crecimiento y la reducción de la pobreza promovidas por las instituciones financieras internacionales y acatadas por las agencias de desarrollo de los países ricos.** Básicamente, estas tesis justifican la defensa de una apertura rápida y unilateral de las economías en los estudios elaborados por el Banco Mundial: el crecimiento es bueno para los pobres y la liberalización comercial es buena para el crecimiento<sup>39</sup>. Para ilustrar estas ideas, el Banco divide a los países en desarrollo en “globalizadores” (aquellos que han incrementado más sus exportaciones en los últimos años) y “no globalizadores” (los que no lo han hecho). Los primeros han triunfado y los segundos se han estancado.

Sin embargo, una mirada más atenta a la lista de casos en los que se basan estas afirmaciones muestra que algunos de los países que más han prosperado y que se han integrado con más éxito en el comercio internacional (como China, Tailandia o Botsuana) son precisamente los que con más cautela han abierto sus mercados<sup>40</sup>. Por el contrario, muchos de los que han seguido la letra y el espíritu de las recomendaciones del FMI, como México o Haití, tienen un historial de reducción de la pobreza más bien bochornoso. De hecho, la liberalización comercial acelerada ha estado ligada en la mayor parte de los casos a un incremento de la pobreza y de la desigualdad<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Adelman, I. (2000). *Fifty Years of Economic Development. What have we learned?*. Disponible en <http://wb-cu.car.chula.ac.th/seminar/Adelman.pdf>.

<sup>38</sup> Véanse por ejemplo Rodrik, Dani (2001). *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*, disponible en [http://www.undp.org/poverty/docs/pov\\_globalgovernancetra-de\\_pub.pdf](http://www.undp.org/poverty/docs/pov_globalgovernancetra-de_pub.pdf), y Chang, H. (2005). *Why developing countries need tariffs: how WTO NAMA negotiations could dent developing countries' right to a future*, disponible en <http://www.southcentre.org/publications/SouthPerspectiveSeries/WhyDevCountriesNeedTariffsNew.pdf>.

<sup>39</sup> Dollar, David y Kraay, Art (2001). *Trade, Growth and Poverty*, disponible en <http://ru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/442.pdf>.

<sup>40</sup> Rodrik, Dani y Rodríguez, Francisco (1999). *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-national Evidence*, disponible en <http://ideas.repec.org/p/umd/umdeco/rodriguez9901.html>, y Oxfam (2002). *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*, disponible en [www.ComercioConJusticia.com](http://www.ComercioConJusticia.com)

<sup>41</sup> Oxfam (2002). *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Disponible en [www.ComercioConJusticia.com](http://www.ComercioConJusticia.com).

**El mismo Banco Mundial ha reconocido recientemente el fracaso de estas políticas.** En un informe publicado por su Grupo de Evaluación, el Banco establece que “la mayoría de los países en desarrollo han mejorado de forma significativa el entorno para el comercio y el crecimiento económico, como consecuencia de dos décadas de asistencia por parte del Banco (...). Aun así, estas iniciativas han resultado ser menos exitosas de lo esperado en la generación de mecanismos dinámicos y sostenibles de crecimiento, especialmente en África”<sup>42</sup>. En cierto modo, las Estrategias de Reducción de la Pobreza que han sustituido a los viejos programas de ajuste incorporan algunas de estas lecciones.

Nada de todo esto es muy sorprendente si miramos la experiencia de los mismos que recomiendan la apertura incondicional del mundo en desarrollo. **Prácticamente todos los países ricos crecieron durante los siglos XIX y XX gracias a la utilización de subsidios, aranceles y otros mecanismos de intervención pública.** Entre los años 1820 y 1945 los EEUU mantuvieron aranceles industriales medios cercanos al 40 por ciento, y nunca por debajo del 25 por ciento<sup>43</sup>. Estos números están muy por encima de lo hoy exigen a los países pobres en las negociaciones de la OMC.

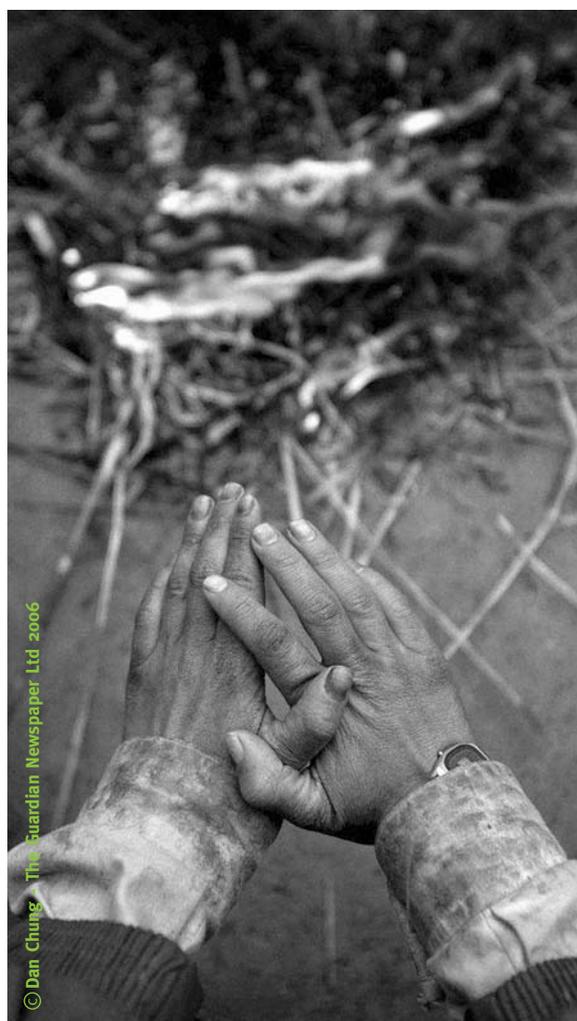
Naturalmente, **lo anterior no significa que las políticas proteccionistas sean el camino a seguir. De hecho, la respuesta incómoda a este dilema es que no existe una receta única.**

Los vínculos entre política comercial y reducción de la pobreza dependen de la apertura de los mercados, pero también de una serie de factores complementarios –como las instituciones y la formación de capital humano– en los que se juega la constitución de ventajas comparativas y la creación de oportunidades a través de un adecuado reparto de los factores productivos.

Más que ninguna otra, **la comparación entre Asia y América Latina ilustra la experiencia de estos últimos cincuenta años, demostrando que el desarrollo se basa en opciones y que estas opciones tienen consecuencias.** En el caso de Asia, el crecimiento se produjo sobre una base amplia que incluía el desarrollo de industrias intensivas en mano de obra,

el acceso de los campesinos a recursos como la tierra y el crédito, el desarrollo tecnológico y el fortalecimiento de las políticas de salud y educación. América Latina, por el contrario, optó primero por el desarrollo de ventajas comparativas estáticas a través de una política de sustitución de importaciones, para luego caer víctima de los programas de ajuste vinculados al Consenso de Washington.

Pero ésta no fue la única diferencia. Mientras los países asiáticos se ocuparon de que el crecimiento de sus economías revertisiera en el conjunto de la población a través de políticas de redistribución, América Latina construyó las sociedades más desiguales que ha conocido el siglo XX. En el próximo epígrafe abordamos por qué este elemento es un problema.



<sup>42</sup> Banco Mundial (2006). *Assesing World Bank Support for Trade (1987-2004)*. Disponible en [www.worldbank.org/ieg](http://www.worldbank.org/ieg).

<sup>43</sup> Chang, H. (2005). *Why developing countries need tariffs: how WTO NAMA negotiations could dent developing countries' right to a future*, disponible en <http://www.southcentre.org/publications/SouthPerspectiveSeries/WhyDevCountriesNeedTariffsNew.pdf>.

# Lección 3: El desarrollo es una combinación de crecimiento económico y lucha contra la desigualdad

PARA MUCHOS PAÍSES EN DESARROLLO, LA BÚSQUDA INCONDICIONAL DEL CRECIMIENTO HA TRAÍDO MAYORES NIVELES DE POBREZA Y BRECHAS INSALVABLES EN SUS SOCIEDADES. MÁS AÚN, EL AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES Y EL EFECTO DEL CALENTAMIENTO GLOBAL PLANTEAN LÍMITES AL CRECIMIENTO Y DETERMINAN LOS MODELOS DE DESARROLLO.

La complejidad de las discusiones académicas acerca del desarrollo y de las fuerzas que intervienen en él queda a menudo fuera del alcance de la mayoría. Sin embargo, las consecuencias que se derivan de estos debates tienen efectos directos sobre la vida de millones de personas, algo que no siempre es tenido en consideración. **Como reconoce el premio Nobel de economía Amartya Sen, “la economía moderna ha tendido a abandonar totalmente los códigos morales que deben imperar en cualquier sistema económico”<sup>44</sup>.** Uno de los ámbitos en los que este divorcio se ha hecho más evidente es el debate acerca del crecimiento, la desigualdad y sus efectos en la reducción de la pobreza.

Las vinculaciones entre crecimiento económico y redistribución de la riqueza han sido objeto de un debate cada vez más intenso a lo largo de los últimos cincuenta años. **La discusión se ha centrado en dos puntos fundamentales: cuáles son las razones por las que la economía de un país crece y se sostiene, y hasta qué punto este crecimiento es suficiente por sí solo para acabar con la pobreza.**

Hasta la década de los setenta, prácticamente todos los esfuerzos se centraron en descubrir los factores que estimulan y frenan el incremento de la riqueza nacional. Durante varios años, los economistas establecieron que la inversión de capital, incluida la ayuda externa, era el factor determinante del crecimiento. Poco a poco se fueron incorporando nuevos elementos, como la tecnología y el capital humano<sup>45</sup>.

En etapas posteriores se llegó a la conclusión de que el crecimiento depende también de factores que no son estricta-

mente productivos, como la situación geográfica, la integración comercial y, muy particularmente, la calidad de las instituciones<sup>46</sup>.

**Para muchos economistas, éste es el factor determinante del desarrollo, ya que la pobreza tiende a reducirse de forma natural como consecuencia del crecimiento, gracias al denominado efecto goteo.** En este contexto, la desigualdad puede ser incluso un estimulante para la economía en unas primeras etapas, y tenderá a reducirse naturalmente a medida que aquélla crezca<sup>47</sup>.

Las consecuencias políticas de estas teorías van más allá de los modelos económicos que las sostienen. Para muchos países en desarrollo, la búsqueda incondicional del crecimiento ha traído mayores niveles de pobreza y brechas insalvables en sus sociedades. Más aún, el agotamiento de los recursos naturales y el efecto del calentamiento global plantean límites al crecimiento y determinan los modelos de desarrollo. Por estas razones, la teoría de Kuznets empezó a ser cuestionada a partir de los setenta, pero la crítica se hizo evidente a partir de los noventa, con la aparición del concepto de *desarrollo humano* y la teoría de las capacidades de Amartya Sen. Hoy la idea de que *disminución de la pobreza = crecimiento + distribución del ingreso + desarrollo sostenible* cuenta con un amplio respaldo entre académicos, expertos y responsables políticos.

Hace pocos años este debate tomó fuerza de nuevo con la publicación de un famoso artículo del Banco Mundial<sup>48</sup>, subtítulo *El crecimiento es bueno para los pobres*. Básicamente, sus autores establecían que el incremento de la renta per cápita del 20 por ciento más pobre de la población tiene una equivalencia de uno a uno con el incremento

<sup>44</sup> Álvarez, J. F. (2001). *Capacidades, libertades y desarrollo: Amartya Kumar Sen*. Publicado en Máz, R. (comp.) (2001), *Teorías políticas contemporáneas*. Tirant lo Blanch, Valencia.

<sup>45</sup> Easterly, W. (2001). *The elusive quest for growth*. 2001. Cambridge y Londres: MIT Press.

<sup>46</sup> Rodrik, D. (2002). *Institutions, Integration and Geography: In search of the Deep Determinants of Economic Growth*. Disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>.

<sup>47</sup> Kuznets, citado en Easterly, W. (2001). *The elusive quest for growth*. 2001. Cambridge y Londres: MIT Press

<sup>48</sup> Dollar, David y Kraay, Art (2001). *Trade, Growth and Poverty*, disponible en <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/442.pdf>.

## UNA SOCIEDAD SANA NO DEBE ESTAR DISPUESTA A ADMITIR LOS NIVELES EXTREMOS DE MISERIA Y RIQUEZA QUE SE DAN HOY EN NUESTRO PLANETA. LA TRANSFORMACIÓN DE ESTAS REALIDADES SUPONE UNA REIVINDICACIÓN SOCIAL BÁSICA Y FORTALECE LA LEGITIMIDAD DE LOS GOBIERNOS Y DE SUS INSTITUCIONES

de la renta per cápita nacional. De este modo, lo que se debe hacer para mejorar la situación de la parte más pobre de la sociedad es lograr un crecimiento rápido y sostenido. Para ello, los autores echaban mano de las recetas más ortodoxas del Banco (estabilidad macroeconómica, baja inflación y apertura comercial) y utilizaban como ejemplo las economías del sudeste asiático.

Las tesis de Dollar y Kraay fueron ampliamente rebatidas<sup>49</sup>. Como respondió Oxfam en aquel momento, **“la idea de que el crecimiento es por sí solo bueno para los pobres merece ser devuelta al museo de las teorías económicas fallidas”**. Sin embargo, con diferentes matices, la idea de que la desigualdad es más o menos irrelevante es compartida por muchos. En algunos casos la importancia de la desigualdad ha sido rechazada por razones económicas y filosóficas: es el libre mercado, y no la intervención humana, lo que determina el reparto más eficiente de la riqueza y de los recursos. En otros, se establecen diferencias entre las desigualdades, anteponiendo a la desigualdad económica la del acceso a derechos civiles y políticos.

En realidad, las posiciones del debate están marcadas por el punto de partida. **Quienes se preocupan por la desigualdad consideran que el fin no es el crecimiento en sí mismo, sino la justicia social y la posibilidad de transformar ese crecimiento en bienestar para todos**. Como veremos más adelante, el progreso hacia la reducción de la pobreza absoluta está fuertemente condicionado por la desigualdad, y su reducción es un objetivo que no resulta incompatible con la consecución de otras libertades.

## Razones morales e interés propio

La reducción de la desigualdad está directamente vinculada a la dignidad individual y colectiva, y a la idea de justicia social y progreso que comparten nuestras sociedades. Esta escala de valores estuvo en el origen de la creación de los programas de protección social en los países desarrollados y, antes de eso, del establecimiento de sistemas fiscales progresivos. Una sociedad sana no debe estar dispuesta a admitir los niveles extremos de miseria y riqueza que se dan hoy en nuestro planeta. La transformación de estas realidades supone un reivindicación social básica y fortalece la legitimidad de los gobiernos y de sus instituciones.

**Pero la desigualdad no sólo es un problema ético, sino que en ocasiones también constituye un obstáculo para la eficiencia económica<sup>50</sup>**. La distribución de la riqueza y la creación de oportunidades forman parte de las políticas que fomentan el crecimiento económico y la eficacia de los programas públicos. Esta vinculación tiene un carácter *estático* (el incremento del ingreso en poblaciones pobres disminuye las tasas de pobreza) y, lo que es más importante, *dinámico*: el incremento de la equidad, en forma de un mayor acceso a los recursos productivos y educativos, estimula el crecimiento y la productividad.

Dicho de forma simple, **la priorización de las poblaciones más pobres resulta un esfuerzo muy rentable:**

- Según los cálculos realizados por el Informe de Desarrollo Humano 2005, transferencias pequeñas de ingreso a las bandas más pobres de la población pueden tener un efecto

<sup>49</sup> En primer lugar, la idea del “efecto goteo” es irrelevante cuando existe una desigualdad de origen (si los pobres se llevaban poco antes, se van a llevar poco en el futuro). En segundo lugar, gran parte de los datos que utilizaron correspondían a las décadas de los setenta y ochenta, precisamente los años anteriores a que la liberalización y estabilización macroeconómica se produjese. Sumner, A. (2003). *Review of fifty years of poverty, inequality and economic growth*. Disponible en [http://www.devstud.org.uk/studygroups/economics/50yrs\\_sumner.pdf](http://www.devstud.org.uk/studygroups/economics/50yrs_sumner.pdf).

<sup>50</sup> PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en [www.undp.org/hdr](http://www.undp.org/hdr).

LA EXPERIENCIA DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS DEMUESTRA QUE EL “EFECTO GOTEÓ” TARDA DEMASIADO EN LLENAR EL VASO. SI EL OBJETIVO ES REDUCIR LOS NIVELES DE POBREZA, Y NO CONTRIBUIR AL ENRIQUECIMIENTO DE LAS CLASES MÁS RICAS, HACEN FALTA POLÍTICAS ACTIVAS QUE PERMITAN APROVECHAR TODO EL POTENCIAL DE UN CRECIMIENTO CON EQUIDAD

notable en las tasas de pobreza. En los casos de Brasil y México, una transferencia del 5 por ciento de la riqueza nacional al 20 por ciento más pobre de la población permitiría sacar de la pobreza a 26 y a 12 millones de personas, respectivamente.

● Tal como demostraba un estudio realizado por el Banco Mundial en varios países de África occidental, el incremento de un dólar en la renta de las poblaciones rurales más pobres llegaba a generar hasta tres dólares en forma de un incremento de la demanda de bienes y servicios en esas mismas regiones<sup>51</sup>.

● **En países con ingreso bajo y altos niveles de desigualdad, el esfuerzo relativo que exige la reducción de la pobreza es mayor.** Paradójicamente, esto significa que las tesis de Dollar y Kraay sólo son válidas en aquellos países en los que existen políticas activas para redistribuir la riqueza, como Vietnam, en donde la relación de ingreso promedio e ingreso de los más pobres es de 1 a 1. En Bolivia, sin embargo, ésta es de 1 a 0,5, lo que significa que en Bolivia la economía debe crecer el doble que en Vietnam para mejorar lo mismo la renta de los más pobres.

La desigualdad de género es un ejemplo ilustrativo de esta realidad. **Excluir a las mujeres de los beneficios que aporta la educación, por ejemplo, es una pérdida para el conjunto del país, un freno para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.** Las mujeres que han recibido educación tienen acceso a mayores oportunidades económicas y participan de forma más activa en la vida pública, contribuyendo en ambos casos al desarrollo económico del país. La educación les permite mejorar el cuidado a los hijos, que llevarán una vida más segura, más sana y tendrán más oportunidades de asistir a la escuela<sup>52</sup>.

Esta vinculación entre crecimiento económico y reducción de la desigualdad explica en gran medida la paradoja de que países con menor crecimiento tengan tasas más altas de reducción de la pobreza. Como muestra la comparación entre regiones con políticas de redistribución tan diferentes como Asia y América Latina, aunque la renta media sea menor, el hecho de que los más pobres capturen una parte más alta de la riqueza general supone que muchos de ellos convergerán hacia los niveles medios de renta.

Al contrario, **altas tasas de desigualdad distorsionan la eficacia de las políticas públicas y reducen logros sociales básicos:** la mortalidad infantil en los EEUU, concentrada en zonas marginales donde residen minorías étnicas, es mayor que la existente en países en desarrollo como Malasia o Uruguay<sup>53</sup>.

La experiencia de las últimas décadas demuestra que el “efecto goteo” tarda demasiado en llenar el vaso. Si el objetivo es reducir los niveles de pobreza, y no contribuir al enriquecimiento de las clases más ricas, hacen falta políticas activas que permitan aprovechar todo el potencial de un crecimiento con equidad. Un punto de partida fundamental tiene que ver con el acceso a una educación de calidad. La educación está directamente vinculada a las desigualdades existentes en otros ámbitos, como la salud, las oportunidades laborales y la capacidad de influir en procesos políticos.

**Sorprendentemente, el problema de la redistribución constituye un punto ciego de los Objetivos de Desarrollo del Milenio,** ya que olvida recordar a los gobiernos que los avances deben ser homogéneos. Se podría cumplir la paradoja de alcanzar los objetivos acordados dejando a los más pobres a la zaga.

<sup>51</sup> Watkins, Kevin (2003). *Northern Agricultural Policies: will the Doha 'development round' make a difference?*, disponible en [http://wbi018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Watkins/\\$File/WATKINS.PDF](http://wbi018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Watkins/$File/WATKINS.PDF)

<sup>52</sup> Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2005*.

<sup>53</sup> PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en <http://www.undp.org/hdr>



# Lección 4: El desarrollo es una combinación de Estado, mercado y libertades

FRENTE A LO QUE SE PENSÓ DURANTE ALGÚN TIEMPO, ES IMPRESCINDIBLE EL PAPEL DE UN ENTE REGULADOR QUE PROMUEVA, ARBITRE Y EVITE DETERMINADOS COMPORTAMIENTOS.



Uno de los aspectos más polémicos de este medio siglo es el del papel del Estado y de sus instituciones en el progreso de los países. **Las teorías del desarrollo han establecido con la intervención pública una relación tumultuosa que ha pasado por tres grandes etapas:**

- La relación platónica del período entre 1950 y 1980, en la que el Estado jugó un papel fundamental a la hora de promover modelos industriales, reformas agrarias y políticas de protección social.
- El Consenso de Washington de los años ochenta y noventa, en el que la mejor intervención pública era la inexistente, y en el que se desmontaron los principales mecanismos de producción y comercialización estatal.
- La tercera etapa, en la que hemos ido entrando poco a poco desde finales de los noventa, en la que se ha producido una rehabilitación creciente del papel que el Gobierno y las instituciones públicas pueden jugar en el desarrollo, con una creciente participación de la sociedad civil.

Como señala Adelman, “frente a lo que se pensó durante algún tiempo, es imprescindible el papel de un ente regulador” que promueva, arbitre y evite determinados comportamientos<sup>54</sup>. En su ausencia, las políticas tienden a discriminar

<sup>54</sup> Adelman, I. (2000). *Fifty Years of Economic Development. What have we learned?*. Disponible en <http://wb-cu.car.chula.ac.th/seminar/Adelman.pdf>.

a los factores más vulnerables, como el trabajo (principal activo de las poblaciones pobres) y la competencia (lo que perjudica fundamentalmente a los consumidores pobres).

Una de las funciones principales del Estado ha sido la de garantizar la existencia de instituciones sólidas y legítimas, cuyo papel es imprescindible. Como demuestran los casos de China, Botswana o Mauricio, **las instituciones generan incentivos de mercado, protegen la propiedad de inversores actuales y futuros, y dan estabilidad social y política al desarrollo**<sup>55</sup>. En su ausencia es muy difícil mantener el crecimiento a largo plazo, y, donde se ha producido, éste no se ha traducido en productos sociales como educación, salud o igualdad de género.

El desarrollo institucional no se restringe al Gobierno, ni siquiera al Estado. La existencia de un sistema judicial independiente, por ejemplo, es una garantía para la seguridad jurídica de las inversiones y para la participación de la sociedad en democracia. De igual modo, la existencia de sindicatos libres contribuye de manera determinante a que los beneficios del crecimiento económico lleguen a los sectores menos poderosos de la sociedad.

## Democracia, libertades y desarrollo

**La democracia y la garantía de los derechos civiles y políticos suponen piezas fundamentales del progreso humano.** En su concepción del desarrollo, Amartya Sen establece como prioridad la obtención de lo que el denomina “libertades sustantivas”, que son al mismo tiempo el medio y el fin para alcanzar el desarrollo. Entra ellas está la libertad de participar en la economía, pero también la libertad de expresión y participación política, las oportunidades sociales (incluido el derecho a exigir servicios educativos y sanitarios), y la existencia de mecanismos de protección social, como el seguro de desempleo y las ayudas contra el hambre. **Las libertades relevantes permiten actuar como ciudadanos que importan y cuyas voces cuentan, más que vivir como vasallos bien alimentados, bien vestidos y bien entretenidos**<sup>56</sup>.

Para ilustrar la importancia del derecho de la sociedad a ser escuchada, Sen recurre a un ejemplo profundamente ilustrativo: todos los economistas coinciden en la necesidad de controlar el déficit público; sin embargo, las recomendaciones de las instituciones internacionales a los países en desarrollo se centran casi siempre en la reducción de gastos públicos que apuntalan el bienestar social, como los servicios sociales o el seguro de desempleo. Rara vez se someten a debate otros gastos mucho más cuestionables como la compra de armamento o la I+D relacionada con la seguridad. Para Sen, la participación y discusión democráticas son un antídoto a esta contradicción, como han demostrado hasta ahora muchos países desarrollados y en vías de desarrollo. “Las recetas unilaterales, incluso cuando las proponen los mejores expertos, no nos aportan la solución”.

Las democracias formales, sin embargo, no suponen una panacea para el desarrollo. Uno de los cambios fundamentales que ha tenido lugar a lo largo de las últimas décadas ha sido la proliferación de los regímenes democráticos. Sólo en los últimos quince años el número de democracias ha pasado del 39 al 55 por ciento de los gobiernos del mundo<sup>57</sup>. Prácticamente el total de la población latinoamericana y más de dos tercios de la africana viven hoy en regímenes formalmente democráticos.

Sin embargo, **las elecciones multipartidistas no siempre se han traducido en democracias reales.** En muchos países de Oriente Medio, por ejemplo, la participación libre de partidos políticos en las elecciones se encuentra severamente restringida. En otros casos, como en Venezuela o en Etiopía, los gobiernos elegidos democráticamente restringen las libertades públicas y conspiran para evitar el ejercicio de sus responsabilidades, y son percibidos por una parte importante de sus ciudadanos como una amenaza para la prosperidad. En este sentido, el camino previo determina en muchas ocasiones las posibilidades futuras: en muchas regiones de África y la antigua Unión Soviética resulta difícil vencer las tentaciones autocráticas y corruptas que han imperado durante décadas.

<sup>55</sup> Rodrik, D. (2002). *Institutions, Integration and Geography: In search of the Deep Determinants of Economic Growth*. Disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~drodrrik/papers.html>.

<sup>56</sup> Álvarez, J. F. (2001). *Capacidades, libertades y desarrollo*: Amartya Kumar Sen. Publicado en Máiz, R. (comp.) (2001), *Teorías políticas contemporáneas*. Tirant lo Blanch, Valencia.

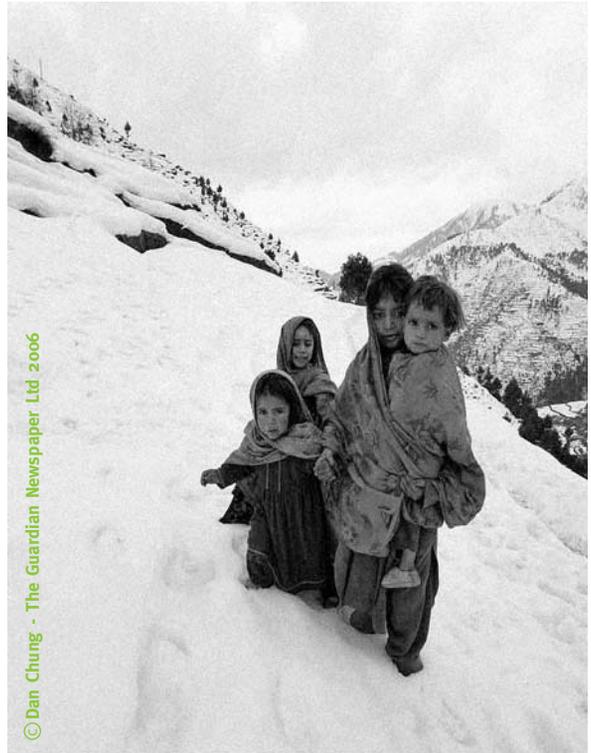
<sup>57</sup> PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en <http://www.undp.org/hdr>.

## Reducir la vulnerabilidad

Uno de los ámbitos en los que la intervención de las instituciones es más necesaria es el que tiene que ver con la *vulnerabilidad* de la población pobre. Este concepto, que aparece de manera recurrente en las entrevistas a las personas que viven en situación de pobreza, expresa la idea de indefensión y falta de poder ante las adversidades. **Para millones de personas, una situación inesperada como la enfermedad grave de un hijo o el advenimiento de un desastre natural puede destruir el frágil equilibrio de la economía familiar y atraparles en la pobreza durante años.** Las poblaciones rurales pobres, por ejemplo, carecen de los instrumentos que protegen contra el riesgo, como los seguros y el crédito. Tampoco existen redes de seguridad social a las que puedan agarrarse.

**El deterioro del medioambiente** es a la vez causa y efecto de la vulnerabilidad. La deforestación acelerada de zonas rurales marginales fue la causante de muchas de las riadas que se cobraron miles de vidas durante el huracán Mitch que asoló Centroamérica en 1995. Del mismo modo, el calentamiento global acentúa los problemas de las sequías y debilita la capacidad de respuesta de las comunidades pobres ante las situaciones adversas.

La **corrupción** es otro ejemplo de cómo la vulnerabilidad y la falta de poder suponen una amenaza constante para los pobres. Muchos de los países menos adelantados del mundo, como Kenia, Bolivia o Bangladesh registran cifras extraordinariamente altas de corrupción, apreciables tanto en el gobierno como en la administración<sup>58</sup>. En Kenia, los pagos mensuales de sobornos se traducen en un incremento de alrededor de una tercera parte del coste medio de la vida para las familias normales. Los afectados simplemente se encuentran indefensos ante estas prácticas, que no sólo suponen una injusticia, sino que limitan la productividad y el crecimiento de las economías. De igual modo, los paraísos fiscales mantenidos por el interés de los países ricos permiten una sangría permanente de los recursos públicos de muchos países pobres.



**La intervención de las instituciones resulta imprescindible para reducir esta vulnerabilidad, ya que ofrece a las poblaciones una protección que nadie más puede ofrecer:** Las políticas de educación, los sistemas públicos de salud, los seguros de desempleo, la existencia de representantes sindicales independientes en los centros de producción, la libertad de prensa o la independencia de jueces y Parlamentos son algunas de las medidas más importantes.

Sin duda, una de las más relevantes tiene que ver con la existencia de **sistemas fiscales justos y eficaces**, una carencia que afecta de manera particular a los países de renta media cuyos Estados podrían obtener internamente una parte considerable de los ingresos. Lamentablemente, éste es uno de los ámbitos en los que más queda por hacer, como muestra un reciente estudio de la CEPAL sobre el caso centroamericano. Analizando los sistemas fiscales de cuatro países de la región, el estudio llegaba a la conclusión de que los impuestos jugaban un papel regresivo en la distribución de la renta de tres de ellos (Nicaragua, El Salvador y Honduras), y neutro en el cuarto (Costa Rica)<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Transparency International (2004), disponible en <http://www.transparency.org/>.

<sup>59</sup> CEPAL (2006). *Retos de la política fiscal en Centroamérica*, disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/Mexico/9/LCMEXL719/L719.pdf>.

# Lección 5: Problemas globales exigen soluciones globales

DESGRACIADAMENTE, LOS PRIMEROS AÑOS DE ESTE SIGLO HAN SIDO TESTIGOS DE UN RETROCESO EN EL ESFUERZO COMÚN POR REGULAR LA GLOBALIZACIÓN.



La globalización está revolucionando las relaciones entre los países y sus ciudadanos, y la orientación futura de estos cambios tendrá profundas implicaciones en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Más que nunca antes en la historia, los destinos de individuos y comunidades en todo el planeta están vinculados entre sí. La ropa que vestimos, el teléfono que utilizamos o los alimentos que comemos: casi cada gesto diario nos vincula a individuos y realidades que se encuentran al otro extremo del planeta.

Durante los últimos cincuenta años la comunidad internacional ha dedicado muchos esfuerzos a construir un sistema de instituciones, iniciativas y reglas multilaterales que nos permitan hacer frente a los retos que plantea la interdependencia. Este esfuerzo no sólo responde a un imperativo ético. **Europa aprendió en el período de entreguerras lo que ocurre cuando países dependientes entre sí deciden no colaborar**

**entre ellos.** A principios del siglo XXI, la frase “nadamos o nos hundimos juntos” adquiere más sentido que nunca.

Desgraciadamente, los primeros años de este siglo han sido testigos de un retroceso en el esfuerzo común por regular la globalización. **Una combinación de intereses económicos y conflictos militares ha debilitado la credibilidad de iniciativas tan necesarias como el Tribunal Penal Internacional, el Protocolo de Kioto o la Organización Mundial del Comercio.** Hoy existe un riesgo fundado de que los países caigan en la tentación del unilateralismo, lo que tendrá consecuencias inevitables para la prosperidad global.

En esta sección abordaremos algunas áreas en las que la cooperación internacional ha demostrado ser esencial a lo largo de las últimas décadas.

## Fortalecer los mecanismos de financiación internacional

Uno de los principales logros de estos últimos cincuenta años es el establecimiento de un incipiente mecanismo internacional de redistribución de la riqueza. Como con la creación de los sistemas fiscales progresivos hace casi dos siglos, la comunidad internacional decidió establecer a finales de los años cincuenta unos objetivos de financiación internacional al servicio del desarrollo de los países pobres. La ayuda al desarrollo fue concebida como una herramienta con un doble objetivo: reducir el sufrimiento en el que viven las poblaciones afectadas por la pobreza y las emergencias humanitarias, y establecer las bases para un desarrollo a largo plazo.

**Las transferencias procedentes de instituciones públicas y privadas pueden ayudar a superar la brecha financiera en la que están atrapados muchos países en desarrollo, creando las infraestructuras y capacidades productivas que les permitirán crecer y romper el círculo de la pobreza.** Según los cálculos de la Comisión por África puesta en marcha por el Gobierno británico, África necesitaría 10.000 millones de dólares adicionales a lo largo de cada uno de los diez próximos años si quiere establecer las infraestructuras que necesita para salir adelante<sup>60</sup>.

**Para muchos observadores, sin embargo, la cooperación financiera internacional no ha cumplido este objetivo.** Las enormes cantidades de ayuda destinadas por los países ricos a lo largo de cincuenta años no se han traducido en una reducción significativa de los niveles de pobreza. De hecho, los países a los que mejor les ha ido a lo largo de este período, como Corea del Sur y Taiwán, se han desarrollado utilizando pequeñas cantidades de ayuda internacional<sup>61</sup>.

En el peor de los casos, la ayuda ha atrapado a los gobiernos del mundo en desarrollo en un círculo vicioso de dependencia que anula los estímulos al crecimiento<sup>62</sup>. Estas críticas son legítimas, pero muy discutibles. En primer lugar la solidaridad

internacional no sólo supone una obligación de las sociedades responsables y un indicador de su nivel moral, sino también una manera inteligente de prevenir problemas y costes futuros. En este momento los países ricos destinan a sus propios programas sociales más de una cuarta parte de la riqueza nacional. Estas transferencias tienen una justificación ética, pero también buscan evitar o reducir el enorme desperdicio de potencial humano que supone la pobreza, y las barreras que éste crea a la prosperidad común. ¿Por qué este razonamiento habría de ser diferente cuando hablamos del conjunto del planeta?

En segundo lugar, las críticas a los programas de ayuda oficial y condonación de deuda ofrecen a menudo una visión distorsionada del problema. Los reproches basados en la experiencia histórica de la ayuda no pueden ignorar que, hasta el fin de la guerra fría, la vinculación entre cooperación internacional y objetivos de desarrollo humano fue, en muchos casos, modesta. La ayuda y la condonación de la deuda fue a menudo más una herramienta al servicio de intereses políticos y económicos que un instrumento al servicio de la justicia social. En muchas regiones del mundo, como los Grandes Lagos o Centroamérica, la ayuda de los países occidentales y la Unión Soviética engrosó las cuentas corrientes de dictadores como Mobutu Sese Seko o alimentó conflictos armados como el nicaragüense, dejando a sus pueblos con la carga de las deudas contraídas. De igual modo, la ayuda alimentaria de los EEUU y la UE ha sido durante mucho tiempo un modo de deshacerse de los excedentes agrícolas, cuyas consecuencias para la capacidad productiva de los países pobres han sido devastadoras.

**La distorsión de los intereses políticos y económicos no puede ser una razón para reducir los esfuerzos de la cooperación internacional, sino un estímulo para mejorarla.** La ayuda sigue siendo imprescindible<sup>63</sup>:

- Millones de niños y niñas van a la escuela en Tanzania, Uganda, Kenia, Malawi y Zambia gracias a dinero proporcionado por el alivio de la deuda y por la ayuda.

<sup>60</sup> PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Disponible en <http://www.undp.org/hdr>.

<sup>61</sup> Birsdall, N., Rodrik, D. y Subramanian, A. (2005). *If rich countries really cared about development*. Disponible en [http://www.ictsd.org/diologue/2005-07-01/Docs/RODRIK-BRIDSALL\\_SUBRAMANIAN\\_what-rich-can-do\\_April2005.pdf](http://www.ictsd.org/diologue/2005-07-01/Docs/RODRIK-BRIDSALL_SUBRAMANIAN_what-rich-can-do_April2005.pdf).

<sup>62</sup> El economista venezolano Ricardo Hausman se refiere a este problema como el "pecado original" con el que cargan los países en desarrollo: buena parte del problema reside en la imposibilidad de recibir préstamos en su propia moneda. El hecho de que la deuda esté denominada en moneda extranjera (dólares) les sume en un círculo vicioso que luego se ha tratado de controlar con medidas de ajuste estructural. Véanse artículos relacionados con su teoría del pecado original (*original sin*) en: <http://ksghome.harvard.edu/~rhausma/publication.htm>.

<sup>63</sup> Oxfam (2005). *Pagar el precio*. Disponible en [www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org).



© Carlo Restorini / Oxfam

- Por la misma razón, los ugandeses ya no tienen que pagar la atención sanitaria básica, una política que ha tenido como resultado un aumento de entre el 50 y el 100 por cien de la atención sanitaria en las clínicas de Uganda, y ha doblado la tasa de inmunizaciones.

- La historia también muestra que la ayuda ha sido vital para erradicar enfermedades a escala mundial. Desde finales de los sesenta se destinaron más de 100 millones de dólares a erradicar la viruela, un objetivo que se consiguió en todo el mundo en 1980.

**Durante los últimos años, los programas de ayuda se han visto liberados de muchas de las cadenas dogmáticas y políticas que les han atado durante años, lo que se ha traducido en un esfuerzo por mejorar la calidad de los programas y reforzar su legitimidad.** Por primera vez desde 1960, se percibe un impulso generalizado de los programas de ayuda al desarrollo, que sólo entre 2002 y 2004 se han incrementado en más de 12.000 millones de dólares (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE), aunque una parte importante de estos recursos sigue ligada a intereses económicos y geoestratégicos, como el conflicto de Oriente Próximo. A pesar de sus importantes limitaciones, las iniciativas de condonación de la deuda de los países pobres altamente endeudados (HIPC, en sus siglas en inglés) han abierto la puerta a una solución al problema del endeudamiento insostenible de muchos países pobres.

La financiación internacional proveniente de la ayuda oficial, los programas de condonación de deuda y otras vías alternativas<sup>64</sup> son, junto con el comercio, un mecanismo imprescindible para financiar los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados por la comunidad internacional.

## El comercio al servicio del desarrollo

Probablemente más que ningún otro fenómeno económico, el comercio y las inversiones han sido el principal motor del proceso de globalización que vivimos. En los últimos veinte años los flujos del comercio internacional han crecido dos

<sup>64</sup> Véanse las iniciativas de financiación promovidas por la Alianza Contra el Hambre, formada por los presidentes Chirac, Lagos, Lula da Silva y Rodríguez Zapatero.

veces más rápido que el conjunto de la riqueza mundial, y se han convertido en una fuente esencial de ingresos para la mayor parte de las regiones del mundo, en particular para los países en desarrollo. Las empresas transnacionales constituyen hoy la matriz de este proceso. Desde hace años, los flujos de inversión extranjera directa multiplican los fondos públicos y privados de la ayuda al desarrollo.

Sin embargo, **la mayor parte de los beneficios que genera el comercio se concentran de manera desproporcionada en pocas manos, desaprovechando el potencial de una mayor integración comercial en los esfuerzos por reducir la pobreza.** Las causas de este problema son complejas y en parte relacionadas con limitaciones internas de los propios países pobres, pero también son la consecuencia de una combinación de reglas injustas y conscientes vacíos legales. Dicho de otro modo, lo que hay es un problema, pero lo que no hay es, en ocasiones, un problema mayor.

En el ámbito de la agricultura, por ejemplo, las reglas de la OMC protegen descaradamente los intereses de los grandes productores de Europa y EEUU, cuyas ayudas a la producción saturan los mercados propios y hundien los precios internacionales de muchas materias primas. Sin embargo, los subsidios del Norte no son el problema de las 25 millones de familias que dependen del café en decenas de países en desarrollo. Para ellos el problema empezó cuando los países desarrollados hicieron ineficaces los acuerdos internacionales que regulaban la oferta y protegían sus precios.

Junto con la regulación de los mercados de materias primas, la comunidad internacional aún no ha sido capaz de establecer reglas globales al funcionamiento del sector privado. **Mientras los gobiernos deben operar en un sistema razonablemente regulado, las empresas transnacionales se benefician a menudo de un limbo legal que les permite sortear sus obligaciones con el desarrollo, como la garantía de condiciones laborales dignas, el respeto al medioambiente o la contribución a los presupuestos públicos a través sus contribuciones fiscales.** En el ámbito global, la inexistencia de un mecanismo internacional de regulación de la competencia

ha permitido procesos de concentración corporativa que actúan en detrimento de proveedores y consumidores.

A lo largo de estos cincuenta años se ha ido construyendo con dificultades un sistema multilateral de reglas comerciales, cuya fachada pública es hoy la OMC. Éste es un logro fundamental, cuya importancia no debe ser minusvalorada. Sin embargo, **la existencia de un sistema de reglas no es suficiente si el contenido de estas reglas no garantiza un terreno de juego equilibrado en el que todas las partes encuentren oportunidades.** Aún no se ha logrado reformar algunas políticas que han obstaculizado la prosperidad de gran parte del planeta, como el insensato modelo de protección de la agricultura que se perpetúa en Europa y en EEUU. También es necesario abrir nuevos mercados de exportación en sectores en donde los países en desarrollo son muy competitivos, proteger la capacidad de actuación de los Estados cuando está en juego el interés público y reformar las reglas sobre propiedad intelectual que impiden el acceso a medicamentos esenciales.

Recientemente hemos presenciado el fracaso de las negociaciones de la Ronda del Desarrollo de Doha, cuyo origen está en la incapacidad de los países ricos para asumir que las reglas del juego han cambiado. **El poder de las grandes economías emergentes es hoy una realidad, y las negociaciones multilaterales no saldrán adelante a menos que cambien radicalmente las propuestas y la actitud de los países ricos.**

## Hacer frente a las emergencias humanitarias

Quince años después del fin de la guerra fría, nos encontramos ante una paradoja fundamental: aunque el número de conflictos violentos ha caído un 40 por ciento desde 1992, existe una percepción generalizada de que el mundo es hoy menos seguro de lo que era entonces. En parte, la explicación a este fenómeno está en el fuerte impacto del terrorismo internacional y en la “guerra contra el terror” desatada en

consecuencia. Por otro lado, aunque el número de conflictos se ha reducido, el número de personas afectadas ha crecido. Hoy 25 millones de seres humanos se encuentran desplazados dentro de sus propios países, y 20 millones más sufren las consecuencias de un conflicto. Estas situaciones son hoy mejor conocidas de lo que lo eran hace unas décadas, y la opinión pública las percibe como un problema propio.

**Al contrario que con los conflictos, el número de desastres naturales se ha disparado a lo largo de estos últimos cincuenta años, pero sus víctimas se han reducido de manera considerable.** A finales de los años noventa se llegaron a producir cerca de 450 desastres por año, dieciocho veces los que se produjeron en la década de los cincuenta (véase gráfico 24). Sin embargo, el número de personas que muere a consecuencia de estas emergencias es la mitad que hace treinta años.

Estos datos nos permiten extraer dos lecciones fundamentales: en primer lugar, **la comunidad internacional ha mejorado notablemente su preparación y sus respuestas ante las emergencias provocadas por desastres naturales.** Los mecanismos de alerta temprana y la ayuda humanitaria han jugado un papel esencial en este sentido.

Sin embargo, **el crecimiento permanente en el número de desastres naturales dispara todas las alarmas:** mientras que el número de terremotos ha permanecido constante a lo largo de estas décadas, la cifra de inundaciones y ciclones, fenómenos directamente relacionados con el calentamiento global, se han disparado. **La pobreza ha sido a la vez un deto-**

**nante y una consecuencia de las emergencias humanitarias.** Entre 1945 y 1989 algo más de un tercio de todos los conflictos se produjeron en países de ingreso bajo. Desde entonces, éstos han acumulado más de la mitad. Al terminar el siglo xx, las guerras habían acabado con la vida de 100.000 africanos por año, la mitad de todos los muertos en conflicto desde el fin de la Segunda Guerra Mundial<sup>65</sup>.

De igual modo, el grado de devastación que genera un desastre natural está directamente ligado a la capacidad de gobiernos y comunidades de hacer frente al *shock* que suponen; es decir, de su grado de vulnerabilidad. **La media de víctimas mortales de desastres naturales en los países desarrollados es 150 veces menor que en los países en desarrollo,** donde la vulnerabilidad ante los conflictos y las catástrofes naturales supone uno de los más graves obstáculos a la reducción de la pobreza y a la seguridad alimentaria.

Con frecuencia, los gobiernos nacionales han demostrado ser un obstáculo a la hora de hacer frente a las emergencias humanitarias, ya sea por su incapacidad o su falta de recursos, ya sea por su involucración directa en los conflictos. Incluso aunque no lo sean, la participación de gobiernos vecinos, instituciones regionales y agencias internacionales es un requisito imprescindible para reducir el sufrimiento que provoca una crisis humanitaria. **Hay tres ámbitos en los que esta cooperación es particularmente importante: La provisión de ayuda de emergencia de calidad, la responsabilidad de proteger a las víctimas de los conflictos y la reducción de gases contaminantes vinculados al calentamiento global.**

EL TRABAJO DE INTERMÓN OXFAM COMENZÓ HACE 50 AÑOS EN BOLIVIA, UN PAÍS QUE CONSTITUYE UN MICROCOSMOS DE TODAS LAS LECCIONES QUE HEMOS DESCRITO EN ESTAS PÁGINAS. EL CUADRO QUE SE ENCUENTRA A CONTINUACIÓN DESCRIBE BREVEMENTE LAS ETAPAS POR LAS QUE HA PASADO A LO LARGO DE ESTAS DÉCADAS

<sup>65</sup> Organización Mundial de la Salud (2002). World Health Report 2002 disponible en <http://www.who.int/whr/>



## Cuarenta años de pobreza y movilización social en Bolivia: Una revisión del rol de las ONG de desarrollo

Antonio Rodríguez-Carmona

En 1826 el joven naturista francés Alcide D'Orbigny emprendió un viaje de más de siete años por la América meridional, con vistas a recolectar muestras de historia natural. La lectura de su diario pone de relieve que fue Bolivia el país que más cautivó su atención, república que exploró por espacio de tres años, recorriendo el altiplano y los valles que vierten sus aguas en el Amazonas. Su mirada, no obstante, trasciende el ámbito de las ciencias naturales y repasa en reflexiones de orden social y antropológico.

La preocupación por la situación de postración en la que vive sumido el país impregna sus reflexiones: "Lo repito una vez más: Bolivia posee, sobre todo en ciertas provincias, todos los elementos de la mayor prosperidad; sólo le falta la industria, para bastarse a sí misma, para **emanciparse del comercio extranjero** que le arrebatara anualmente, en numerario, a menudo más de lo que le producen todas las minas; y tiende constantemente a disminuir los recursos de su porvenir" (p. 1160). Resulta curioso que las percepciones y reflexiones de D'Orbigny guarden paralelismo con las que acaso asaltan a un viajero de principios del siglo XXI. ¿Acaso el país no ha cambiado tanto en ciento ochenta años de vida republicana?

A pesar de su rica dotación de recursos naturales, Bolivia ha estado condenada históricamente a un papel de mero exportador de materias primas en el concierto internacional. A la explotación de las minas de plata durante la colonia, le sucedió el auge del caucho a finales del siglo XIX

y la época de los barones del estaño en los albores del siglo XX. Dichos ciclos no llegaron a consolidar procesos de desarrollo que alcanzaran al conjunto de la población, sino que, más bien, parecieron convivir con altos índices de desigualdad social. La recuperación de la democracia en los ochenta trajo consigo un primer gobierno de unificación de izquierdas, que supuso un desastre de gestión económica. Con motivo de la hiperinflación, el país decidió emprender en 1984 un giro en su modelo de desarrollo, impulsando un **ajuste estructural a la economía**, que incluía la privatización de empresas públicas y la liberalización del sector externo, en la expectativa de que el sector privado reemplazara el papel del Estado y se produjera un ciclo de crecimiento productivo y exportador en el país. Fruto de estas reformas estructurales, amplios sectores de la población se vieron empujados a nuevas formas de pobreza y precariedad laboral, tanto en el mundo rural como en los cinturones periurbanos de las grandes ciudades. La consciencia de los efectos nocivos que las políticas neoliberales ejercían sobre los sectores más vulnerables del país motivó la conformación de un fondo social de emergencia para aliviar la pobreza.

Durante los noventa se impulsó un segundo paquete de reformas, entre las que se encontraba la construcción de una **agenda de lucha contra la pobreza** a imagen y semejanza de las recetas establecidas por los organismos internacionales. De este modo, se condonaron recursos de deuda HIPC en el marco de la formulación del Documento de estrategia de reducción de la pobreza,

elaborado de forma participativa con la sociedad civil en los denominados Diálogos Nacionales. Durante esta década, la cooperación internacional fue cobrando una presencia creciente, que se había intensificado ya desde la sequía de 1983 cuando el país adquirió su condición de receptor prioritario de cooperación. Calificado como país de ingreso bajo, la recepción de ayuda externa fue masiva a finales del decenio de los ochenta y se convirtió en *modus operandi* del país durante los noventa, hasta representar alrededor de un 10% del PIB y un 90% de la inversión pública.

Cuarenta años de cooperación no han podido evitar, sin embargo, la **persistencia de la pobreza** en el país andino, que arroja los peores indicadores del continente. La pobreza se manifiesta en Bolivia en profundas desigualdades sociales, regionales, étnicas y de género. El balance de la cooperación no puede ser más desalentador en este sentido. Así lo revelan los principales estudios sobre la eficacia de la ayuda en Bolivia. Sus conclusiones apuntan incluso a un posible efecto negativo de la ayuda en la distribución de la riqueza en el país. Los programas orientados a combatir la pobreza suponen una transferencia directa de recursos a los pobres, pero apenas concluye el financiamiento su efecto de alivio se diluye, sin dejar efectos estructurales.

En estos esquemas de asistencia, la condición de pobre equivale a la de beneficiario de un programa. No faltan los analistas que sostienen que Bolivia se convirtió en un “proyectorado” de la cooperación internacional o los que afirman que las ONG se transformaron en una lucrosa industria de la solidaridad, a través de empleos para las clases medias y profesionales.

La insana dependencia de la cooperación internacional ha entorpecido el proceso nacional de formulación de políticas públicas, al distraer recursos humanos capacita-

dos del ámbito de la gestión pública, pero sobre todo, al distorsionar los procesos autónomos de formulación de prioridades políticas.

¿Cuál ha sido el **rol de las ONG de desarrollo** en este contexto? ¿En qué medida han contribuido a la lucha contra la pobreza y el desarrollo rural? Resulta interesante abordar su análisis en el marco de las propias movilizaciones sociales del país andino, cuyas dinámicas han evolucionado, poniendo unos decenios el acento en la dimensión más política del cambio social; otras décadas, en las cuestiones más técnicas del desarrollo. La corriente de educación popular, imperante en los años setenta, representó el esfuerzo por desempeñar una función *concientizadora* desde una óptica de inserción política de los sectores más empobrecidos en la sociedad. Con motivo de la recuperación de la democracia en los ochenta, las ONG operaron como canales de expresión social y laboratorios de modelos de gestión pública. A finales de la década, el impulso de programas públicos de alivio a la pobreza propició un *boom* en el número de ONG, que orientaron de forma creciente su trabajo hacia la atención de necesidades básicas, en sustitución del rol que ya no cumplía el Estado boliviano. La década de los noventa aborda un proceso de profesionalización de las ONG mediante la adopción de metodologías estandarizadas de planificación. Bajo la etiqueta genérica de “desarrollo rural”, los proyectos de las ONG complementaron la satisfacción de necesidades básicas, con la promoción de actividades productivas y el apoyo a la gestión local. De este modo, las ONG pretendieron también suplir a la iniciativa privada, ausente del ámbito rural.

El fracaso de la estrategia boliviana de reducción de la pobreza (EBRP), el aumento de la conflictividad social en el país, el agotamiento del modelo de democracia pactada y el colapso de los partidos tradicionales marcaron, a partir del 2000, una nueva etapa, caracterizada por la inestabili-



dad política y el **resurgimiento de los movimientos sociales** en torno a las demandas por los recursos naturales. Las reivindicaciones sobre tierra y territorio, agua, coca e hidrocarburos encontraron un techo en el ordenamiento boliviano, evidenciando la necesidad de revisar las reglas del juego. La etapa de transición política pareció terminar con la contundente victoria electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) en diciembre de 2005 y las primeras medidas de su nuevo gobierno, tales como la nacionalización de los hidrocarburos, el reparto de tierras fiscales o la convocatoria de la asamblea constituyente. La contundencia de estas medidas parece haber descolocado a la cooperación internacional, que no se fía de la capacidad de gestión del nuevo gobierno. Las ONG no han sido ajenas a este proceso. Atareadas en la gestión de proyectos de desarrollo, la mayoría han asistido al proceso de cambios como espectadores privilegiados, a remolque de los movimientos sociales. Para otras, la redefinición de su rol estratégico significó un regreso al desempeño de funciones políticas y concientizadoras, a través de un amplio abanico de roles, incluyendo la generación de información con valor añadido, la incidencia en políticas públicas, la promoción de la participación política de los sectores más desfavorecidos o la adopción de un enfoque facilitador de alianzas interinstitucionales. En lo relativo a las intervenciones de desarrollo rural, las ONG han

demostrado una mayor preocupación por la inserción de sus intervenciones en la institucionalidad local, si bien siguen persistiendo viejas debilidades.

En definitiva, la persistencia de la pobreza está relacionada en Bolivia con el fracaso de las políticas públicas y la inconsistencia de la agenda de lucha contra la pobreza. Los resultados revelan que las reformas económicas y sociales se han dirigido más a combatir la pobreza “blanda” (a través de la provisión de servicios sociales) que la denominada pobreza “dura” (generando productividad, empleo e inclusión política). En ese contexto, las **ONG de desarrollo han ido acumulando una gran cantidad de roles** diferentes, que les han permitido reaccionar con flexibilidad a los cambios del contexto. Con todo, unas funciones parecen más provechosas que otras. La función *supletoria* ha arrojado, en general, resultados limitados. La provisión de servicios básicos, en sustitución del Estado, adolece de problemas de sostenibilidad una vez concluye la financiación de las intervenciones. Sus efectos se corresponden más con un alivio de la pobreza, sin capacidad transformadora de las causas estructurales. La provisión de servicios técnicos y financieros, en sustitución al sector privado, se ve sometida a una permanente dinámica de ensayo y error, que no deriva lamentablemente en un bagaje compartido de conocimientos. A este respecto, la función *innovadora* de las ONG parece haber contribuido a la difusión de nuevas ideas y conocimientos en muchas comunidades rurales (perspectiva de género, ambiental, energías renovables o modelos de gestión pública, entre otros). Por último, el desempeño de crecientes funciones *concientizadoras* y *políticas* ha servido para ampliar y profundizar la capacidad propositiva de los movimientos sociales, campesinos e indígenas en los procesos de formulación de políticas públicas. Al fin y al cabo, la movilización social es el principal recurso —a veces el único— con que cuentan los pobres para mejorar su situación.

## 4. Conclusión



John Kenneth Galbraith publicó en 1996 un libro breve titulado *La buena sociedad*, en el que resume la esencia de su filosofía política y económica. El libro responde de una manera simple a una pregunta compleja: ¿qué es lo que constituye una *sociedad deseable*? Dicho de otro modo, ¿qué es lo correcto? ¿a qué debemos aspirar como seres humanos?

Partiendo de una visión realista del mundo en que vivimos (el libro opta por lo “factible”, opuesto a lo “perfecto”) Galbraith desgana una serie de propuestas que van desde la gestión del déficit público y la inflación, hasta el papel del Estado, la conservación del medioambiente o la lucha contra las desigualdades globales. A lo largo del libro el autor establece un principio fundamental: “Está en la naturaleza de quienes

gozan de una situación privilegiada el dotarse de una justificación política para ello, y a menudo de la doctrinasocial y económica que sirve mejor a sus intereses. A nadie le gusta pensar que su bienestar personal está en conflicto con unas necesidades públicas más amplias”.

En realidad, el punto de partida de Galbraith es el mismo que defendieron Condorcet y Paine en la Europa del siglo XVIII: la injusticia y la privación social no son males inevitables, sino la consecuencia de decisiones conscientes y el reflejo de privilegios adquiridos. Nuestro sistema económico y político ampara el bienestar de una minoría a costa de la miseria de la mayoría, y nuestra obligación es contribuir a cambiar esta realidad. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil no sólo deben contribuir a reducir el sufrimiento que provoca la pobreza, sino participar en el debate público acerca de sus causas, planteando las preguntas relevantes y ayudando a contestarlas. El papel de las ONG ha cambiado mucho a lo largo de estos cincuenta años. Con motivo de la celebración del 40 aniversario de Intermón, en 1996, el entonces director del Servicio de Estudios, Ignacio de Senillosa, presentó un interesante artículo sobre la evolución de las ONG de desarrollo en los países ricos (Intermón 1996). En él diferenciaba cuatro generaciones de organizaciones no gubernamentales que han ido surgiendo a lo largo de las últimas décadas:

- La *asistencialista* de los años cuarenta y cincuenta, centrada en la atención inmediata de las poblaciones en situación de pobreza o emergencia humanitaria.
- La *desarrollista* (a partir de 1960), basada en el Norte como modelo y en la transferencia de recursos financieros y tecnológicos como clave del desarrollo.
- La del *desarrollo endógeno* (a partir de 1973), que parte de la experiencia propia de los países pobres y el partenariado con las organizaciones locales.
- La del *empoderamiento* de las comunidades e individuos pobres, como protagonistas de sus propio desarrollo, y la denuncia de las causas que generan la pobreza (a partir de 1982).

En gran medida, esta evolución es el reflejo de los cambios que hemos descrito en las secciones anteriores, y, como en el contexto más amplio, unas etapas conviven con otras. Hoy existen en los países ricos más de 30.000 organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Cada una de las cuatro generaciones que hemos citado siguen representadas de una u otra manera.

Más aún, durante los últimos diez años hemos visto consolidarse a una sociedad civil global que responde a retos que son globales. La quinta generación de ONG de desarrollo trabaja desde el Norte y desde el Sur, junto con un movimiento amplio de la sociedad civil, influyendo las decisiones políticas a través de los medios de comunicación social y la acción organizada de millones de ciudadanos. Sin esta generación de organizaciones no se podría entender la relevancia de algunas iniciativas internacionales para acabar con la pobreza, como la del acceso a medicamentos esenciales o la del control de las armas ligeras, que han tenido una influencia esencial en el comportamiento de instituciones públicas y privadas en todo el planeta. Los retos de esta quinta generación de ONG son extraordinarios, como veremos en el capítulo siguiente de este informe.

Intermón Oxfam y Oxfam Internacional son ya parte de esta generación de organizaciones sociales. A lo largo de cincuenta años de pobreza y desarrollo, hemos contribuido a la construcción de la *buen sociedad*, siempre al lado de quienes padecían la pobreza, aunque siempre a pesar de la ‘realidad política y económica’. Pero, como recuerda Galbraith en las líneas finales de su libro, nadar contra corriente no ha sido nunca un ejercicio estéril: “Logremos una coalición de los que se preocupan y de los que se compadecen, y de aquellos que hoy se encuentran excluidos del sistema político, y habremos creado un futuro brillante y prometedor para la buena sociedad. Los privilegiados seguirán siendo privilegiados, y los acomodados seguirán estándolo, pero quienes hoy viven en la pobreza pasarán a formar parte del sistema político”. ●●●





© Howard Davies / Oxfam

## CAPÍTULO 4

### **Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo**

**José Antonio Alonso y José Antonio Sanahuja**  
Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

---

# 1. Introducción



© Pablo Tosco / Intermon Oxfam

Tras más de cinco décadas de experiencia internacional en materia de desarrollo, no cabe decir que el balance sea tranquilizador. Por supuesto, se ha progresado en ciertos parámetros sociales, como la educación, la esperanza de vida o la mortalidad infantil (véase un recuento detallado en el capítulo anterior): son logros que no cabe desconsiderar, por cuanto expresan mejoras en las condiciones de vida de una parte de la población del mundo en desarrollo. Pero, junto a ello, en el lado negativo del balance, es preciso recordar que una parte de la humanidad —especialmente en África subsahariana— está en condiciones peores que las que tenía cuando alcanzó la independencia, hace cuatro décadas, que todavía 2,6 mil millones de personas (cerca del 40% de la población mundial) viven con menos de dos dólares al día y que cerca de las dos terceras partes de la desigualdad

mundial se deben a las extraordinarias distancias en oportunidades y niveles de vida que rigen entre países y regiones en la economía mundial. Todo ello plantea un serio desafío a la comunidad internacional. ¿Qué ha podido fallar?

La opinión se divide a la hora de buscar responsables. Los organismos internacionales y algunos donantes insisten en la baja calidad de las instituciones y políticas aplicadas en los países en desarrollo como principal causa de los limitados logros obtenidos. Es la presencia de regímenes ineficaces, autoritarios y corruptos y la puesta en marcha de políticas económicas inadecuadas en los países en desarrollo lo que explica la limitada eficacia que hasta el momento ha tenido la ayuda internacional. De ahí su insistencia en vigilar a los países en desarrollo y de imponerles condiciones para

disciplinar su comportamiento. Los planes de ajuste estructural y la condicionalidad de la ayuda responden a este enfoque. El problema es que el desarrollo es, en sustancia, un proceso de adquisición de crecientes grados de capacidad y autonomía por parte de los pueblos; y es difícil que esos objetivos se alcancen a base de someter a esos mismos pueblos al dictado de la voluntad, supuestamente técnica, de los donantes. La evolución de la doctrina revela, además, que no existe nada parecido a una pragmática del éxito en materia de desarrollo, lo que resta legitimidad a quienes pretenden imponer una única senda de política económica y social a los países.

Por su parte, en el mundo en desarrollo y en ciertos sectores críticos de los países desarrollados se considera que es a los donantes a quienes hay que atribuir la principal responsabilidad en el fracaso de la política de desarrollo. Es el limitado compromiso que los países ricos tienen con los objetivos de desarrollo y su insaciable afán por imponer aquellas condiciones que le son favorables lo que imposibilita el desarrollo de los países más pobres. Para alterar esa situación se reclama un mayor y más sincero compromiso con la lucha contra la pobreza, haciendo que la ayuda responda a criterios que la alejen del inmediato interés de los donantes y la sometan a sistemas concertados de seguimiento y evaluación. El desarrollo de la nueva doctrina elaborada en el seno del CAD, a partir de los propósitos de coordinación, armonización y alineamiento de los donantes y de diálogo y asociación con los receptores, parece responder a este propósito.

Aun cuando ambas opiniones apuntan a factores reales, hay razones para pensar que ni una ni otra elaboran un diagnóstico completo y satisfactorio de las dificultades a las que se enfrentan los países en desarrollo. Desde luego, no cabe suponer que el desarrollo se produzca sobre la base de desplazar a las sociedades y a sus gobiernos de la responsabilidad que les compete como protagonistas del proceso de cambio. Desde esta perspectiva, han de juzgarse como positivos los recientes esfuerzos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para lograr mayores niveles de coordinación entre los donantes y un más elevado grado de apropiación de

la ayuda por parte de los países socios. Pero se trata de una respuesta parcial y, por tanto, insuficiente, al menos si lo que se pretende es provocar un cambio en la dinámica de la desigualdad internacional. Porque el problema no es sólo depurar de manera cada vez más cuidadosa un ámbito necesariamente acotado (y menor) de las relaciones internacionales: el objetivo debiera ser ampliar el foco para repensar, en su conjunto, la agenda de desarrollo. Una tarea que parece obligada si se tienen en cuenta tanto los cambios más recientes habidos en el contexto internacional como las enseñanzas que se derivan de la propia experiencia del desarrollo en los últimos años.

Porque lo cierto es que la agenda de desarrollo definida por la sociedad civil, a lo largo de estos últimos años, se ha construido en torno a tres ámbitos de trabajo básicos: la ayuda, el comercio y la deuda. El propósito era, en primer lugar, lograr un incremento en el compromiso que los donantes tienen con la ayuda internacional, haciendo que los recursos se dirijan de forma más central a combatir la pobreza; en segundo lugar, reducir los niveles en el proteccionismo agrario del Norte, para permitir una inserción comercial más ventajosa de los países en desarrollo; y, por último, aminorar el peso que el sobreendeudamiento tiene sobre las economías del Sur. Si se atiende a la importancia que estos tres aspectos tienen en la apertura de posibilidades de desarrollo de los países más pobres, habrá que convenir que se trata de una agenda incompleta, pero básicamente acertada. Sin duda, hay aspectos de notable relevancia que han quedado fuera del foco de atención de la sociedad civil: se trata de una carencia que debiera corregirse en el futuro. Y es posible, también, que el enfoque dado a los temas seleccionados admita matices u objeciones menores. Pero, en esencia, la agenda adoptada resulta correcta; y sobre ella debiera descansar cualquier redefinición que se haga de las políticas de desarrollo en el futuro.

No es el propósito de este breve capítulo responder a ese desafío, pero sí reflexionar sobre nuevos ámbitos o enfoques que debieran ser tomados en cuenta en ese ejercicio de redefinición que se juzga necesario.

## 2. El sistema internacional en transición: actores, estructuras, visiones



En primer lugar, el sistema internacional en el que se inscribe esa agenda de desarrollo ha experimentado notables transformaciones. Durante casi cincuenta años, la guerra fría y el proceso de descolonización definieron un sistema internacional con una estructura y una fisonomía fácilmente reconocibles y relativamente estables, a pesar de su potencial de inseguridad, del riesgo de una hecatombe nuclear, y del agravamiento de las brechas socioeconómicas que lo caracterizaban. Ese sistema, claramente centrado en los actores estatales, se estructuró en torno a dos ejes muy visibles. Por un lado, el conflicto Este-Oeste, con sus condicionantes ideológicos y la conformación de rígidas “áreas de influencia” que definían “amigos” y “enemigos” y establecían serias limitaciones para el ejercicio de la soberanía, y la formulación de distintas opciones políticas y de modelo económico. Por otro, el eje Norte-Sur, en el que los países en desarrollo surgidos del proceso de descolonización se enfrentaron a los países ricos, tratando de modificar, sin mucho éxito, el orden económico internacional de posguerra.

En la práctica, ambos ejes estuvieron muy interrelacionados. El movimiento de países no alineados, o las visiones socialdemócratas que expresó el “Informe Brandt” trataron de separar los problemas de las relaciones Norte-Sur y el enfrentamiento bipolar. Sin embargo, en muchas ocasiones los debates sobre el subdesarrollo y los conceptos de justicia en el plano internacional fueron situados en el marco del enfrentamiento Este-Oeste, impidiendo un debate racional sobre estas cuestiones. De igual manera, las políticas de ayuda y cooperación internacional, aunque pudieran estar basadas en una supuesta racionalidad técnica, no pudieron sustraerse de esa rígida estructuración del sistema internacional. En realidad, las lógicas de seguridad del bipolarismo y los vínculos poscoloniales, más que sus objetivos declarados, se encontraban en el mismo origen de la ayuda y de las políticas de desarrollo, y durante décadas fueron sus principales motivaciones. A la postre, la subordinación de la ayuda a esas lógicas condicionó su eficacia y su legitimidad, tanto en el caso de políticas gubernamentales ligadas a intereses de política exterior, como para el fenómeno emergente de las ONG, cuyo margen de actuación dependía de esos factores ideológicos y geopolíticos.

Con el colapso del bloque del Este y la primera guerra del Golfo ese sistema internacional llegó a su fin, y **se inició un periodo de rápidas transformaciones en el sistema internacional, caracterizado por importantes cambios en la naturaleza, las fuentes y la distribución de la riqueza y el poder; por la aparición o por la mayor influencia de diversos actores internacionales no estatales; y por crecientes redes de interdependencia alentadas por interconexiones y flujos económicos, sociales, tecnológicos, y de ideas y conocimiento** cada vez más intensos, que asociamos a las dinámicas de la globalización. Que este periodo pueda ser caracterizado en términos de “transformación” o de “transición” alude a que esos procesos no han terminado. Muchos estudiosos de las relaciones internacionales han tratado de encontrar, con

mayor o menor éxito, una imagen seductora para definir este periodo, del estilo de “el fin de la historia” (Francis Fukuyama), “el choque de civilizaciones” (Samuel Huntington), la “sociedad red” (Manuel Castells), la “globalización depredadora” (Richard Falk), o la “sociedad del riesgo global” (Ulrich Beck). Sin embargo, ninguna de ellas ha podido sustituir en el debate académico o político a las certidumbres que emanaban de la fracturas de la descolonización y de la guerra fría.

**Si algo caracteriza al actual sistema internacional, es la ausencia de una estructura clara.** En la guerra fría, esa doble estructura —Este-Oeste, Norte-Sur— era evidente por sí misma, y parecía estar fuera de discusión. En la actualidad esta cuestión es objeto de debate y no hay consenso al respecto. La trascendencia de esta cuestión desborda el marco académico y no puede ser obviada por los actores,

estatales y no estatales, que operan en el sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo. Partir de una u otra visión del sistema internacional conduce a distintas propuestas en cuanto a la construcción de un orden internacional legítimo y que proporcione respuestas eficaces a las demandas sociales de paz y seguridad, gobernanza democrática, bienestar económico, y cohesión social, dentro y fuera de los confines del Estado. **El debate sobre un orden internacional legítimo remite de inmediato a los conceptos de justicia e igualdad, en el plano nacional e internacional, y las normas, instituciones y recursos que habrán de desplegarse para dar respuesta a esas cuestiones.** Y aunque, tras el 11-S, se vuelven a establecer rígidas divisiones entre “amigos” y “enemigos”, el panorama ideológico es ahora más abierto y es posible abordar los debates sobre el desarrollo sin esos condicionantes.

### 3. Gobernar la globalización: entre la hegemonía y el multilateralismo

Por ejemplo, desde posiciones realistas y neoconservadoras se ha afirmado que el sistema internacional es inequívocamente unipolar, dada la superioridad militar absoluta de Occidente y, en particular, de Estados Unidos, a la que hay que añadir la brecha de capacidades y de voluntad de ejercer ese poder que separa a ese país de otros posibles competidores. Y este hecho, se afirma, es beneficioso. En un mundo que se considera anárquico, carente de una autoridad política centralizada, la paz y la seguridad internacional, la existencia de reglas y de instituciones para la cooperación internacional y la provisión de ciertos “bienes públicos globales” que afectan al desarrollo económico y social, que se analizan más adelante, dependerían de la existencia de un *hegemon* o potencia hegemónica que pueda garantizar su suministro y mantenimiento. Sin *hegemon* nadie garantizaría la paz y la estabilidad del sistema internacional, enfrentándose a los “Estados bribones” (*rogue states*) o “las nuevas amenazas del terrorismo transnacional”, ni se aseguraría la provisión de

esos bienes públicos globales. No hay orden sin cierta capacidad de coerción, y ésta no puede descansar en las organizaciones internacionales o en Naciones Unidas, que se consideran ineficaces al no tener capacidades coercitivas. La alternativa al unipolarismo no sería el multipolarismo, sino un sistema “apolar” propenso a la inestabilidad y al conflicto. El orden internacional ha de ser hegemónico, o no será “orden”, de la misma manera que el único multilateralismo factible y eficaz será hegemónico, como ocurrió tras la II Guerra Mundial.

LAS CUESTIONES DEL DESARROLLO SUELEN SER RELEGADAS COMO PARTE DE UNA AGENDA “BLANDA” DE LA POLÍTICA MUNDIAL, FRENTE A LAS CUESTIONES “DURAS” DE LAS RELACIONES DE PODER Y LA SEGURIDAD NACIONAL

Desde esta perspectiva, la hegemonía occidental, y el liderazgo estadounidense —la denominada *pax americana*— se presentan como una necesidad política, pero también como un imperativo moral, dada la superioridad intrínseca de sus valores e instituciones, entre las que se incluyen la democracia liberal y una determinada concepción de la economía de mercado. Estas instituciones y principios deberían ser el fundamento del orden internacional, dando respuesta tanto a los problemas de la gobernanza democrática, como al subdesarrollo, la pobreza y la desigualdad internacional, y así se ha planteado en la época del “desarrollismo” de los sesenta y setenta, o con la aplicación del “consenso de Washington” en las dos últimas décadas. En suma, **hegemonía política y militar de Estados Unidos y sus aliados, y liberalización económica, serían las respuestas a las necesidades de gobernanza de un proyecto de globalización basado en los supuestos neoliberales.** En cualquier caso, desde esta perspectiva las cuestiones del desarrollo suelen ser relegadas como parte de una agenda “blanda” de la política mundial, frente a las cuestiones “duras” de las relaciones de poder y la seguridad nacional.

Sin embargo, las actuales dinámicas de redistribución del poder y de la riqueza mundial y la creciente interdependencia que les afecta, refutan esa visión neoconservadora y neoliberal. En cuanto al diagnóstico, permiten hablar de un sistema que, en lo que se refiere a las relaciones entre los Estados, tiende al multipolarismo. Además, debido a los cambios que se han producido en la naturaleza y las fuentes del poder y de la riqueza, **en todos los ámbitos emergen actores no estatales que disponen de mayores recursos y capacidad de influencia, a menudo, superando incluso las capacidades de los Estados,** por lo que la sociedad internacional se torna más plural y compleja. Ello tiende a diluir el carácter estatal del sistema internacional, y **exigiría ampliar el alcance y contenido del concepto de “multipolarismo” para incluir a esos nuevos actores.**

Hay que considerar, por otro lado, que esos actores se ven envueltos en las dinámicas de la globalización, que acentúan el carácter societario del sistema internacional y lo alejan de esa imagen de anarquía de la que parte el realismo político. Desde una perspectiva funcional, **la mayor interdependencia**

**entre Estados, provocada por la integración de los mercados y del espacio político y social, supone una mayor demanda de reglas e instituciones que permitan que esas relaciones de interdependencia respondan a pautas predecibles y ordenadas.** Surge, además, una mayor demanda de suministro de “bienes públicos globales”, que los Estados no pueden asegurar. Y, finalmente, de acciones para asegurar niveles mínimos de cohesión social. Entre las razones en las que se fundamenta la acción pública se encuentran la necesidad de canalizar la acción colectiva y asegurar el suministro de bienes públicos, supliendo las insuficiencias y “fallas” del mercado en ámbitos como la seguridad, el manejo del patrimonio común, o la ejecución de políticas tendentes a asegurar la cohesión social y la materialización de derechos de ciudadanía. Como se va a señalar en este texto, el desafío es asegurar una acción pública global que dé respuesta a estos problemas en el ámbito internacional.

### LA ACTUACIÓN INTERNACIONAL Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS HABRÁ DE ESTAR GUIADA POR UN NUEVO REALISMO QUE REDEFINA LOS INTERESES NACIONALES EN EL MARCO DE LOS PROBLEMAS INTERNACIONALES

Si el sistema internacional responde a ese carácter multipolar, y se caracteriza por esas dinámicas de globalización e interdependencia, ¿qué pautas ha de seguir la actuación internacional y la política exterior de los Estados? Para responder a estas cuestiones cabe señalar, al menos, varias “ideas fuerza”. Por un lado, esa acción habrá de estar guiada por un “nuevo realismo” de corte cosmopolita, que redefina 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 central.** 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.

La búsqueda de un 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 la **elaboración de marcos normativos, y la (re)construcción de organizaciones internacionales eficaces, como marcos mancomunados de soberanía a escala regional o global, que, además, tendrán que ser de carácter democrático, si aspiran a ser legítimos.** De esta forma, podrán canalizar 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 regionales. Por otro lado, supone la “multilateralización” (o, en su caso, la “regionalización” o, en el caso de la UE, la “europeización”) de las políticas exteriores y las políticas de ayuda nacionales. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en la medida 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.

En la construcción de un sistema multilateral eficaz, surgen varias cuestiones problemáticas. En primer lugar, hay importantes **divergencias respecto a los conceptos y el papel del multilateralismo y la soberanía nacional en el sistema internacional.** En segundo lugar, **la necesidad de otorgar a los países en desarrollo emergentes un papel mayor en el sistema multilateral,** y de esa forma, aumentar su legitimidad, representatividad y eficacia. En tercer lugar, **el desafío que supone otorgar voz y representación a los actores no estatales.**

El debate sobre la reforma de las Naciones Unidas que dominó el año 2005, y los escasos resultados alcanzados se explican, en buena medida, por esas visiones divergentes. Por una parte existe un “multilateralismo hegemónico” protagonizado por Estados Unidos, que explicaría el origen mismo de Naciones Unidas y de otros organismos internacionales, en los que los vencedores de la II Guerra Mundial y en particular ese país siguen teniendo una posición dominante. Esa visión explicaría su resistencia a otorgar mayores competencias a las organizaciones internacionales, y a otorgar mayor peso político a otros Estados, en particular a países en desarrollo emergentes, reconociendo así el carácter multipolar del sistema internacional. Así lo ilustra la negativa estadounidense a reformar el Consejo de Seguridad.

Por otra parte, un buen número de países en desarrollo y en particular el Movimiento de los No Alineados o el G-77, tienden a ver el sistema multilateral de manera ambivalente. Se considera que es un mecanismo para reclamar recursos y, sobre todo, una garantía de su soberanía y de la vigencia del principio de no intervención. Al tiempo, surge la natural desconfianza hacia un sistema multilateral en el que el Occidente industrializado, y en particular Estados Unidos, sigue teniendo un papel hegemónico. Ese multilateralismo “soberanista” o “westfaliano”, de carácter defensivo, también percibe de forma amenazadora las iniciativas para fortalecer el sistema multilateral en materia de derechos humanos o de seguridad colectiva. Esa posición es comprensible, pues se basa en una

experiencia histórica en la que a menudo la retórica democrática y el multilateralismo se han empleado para justificar la intervención externa y el imperialismo.

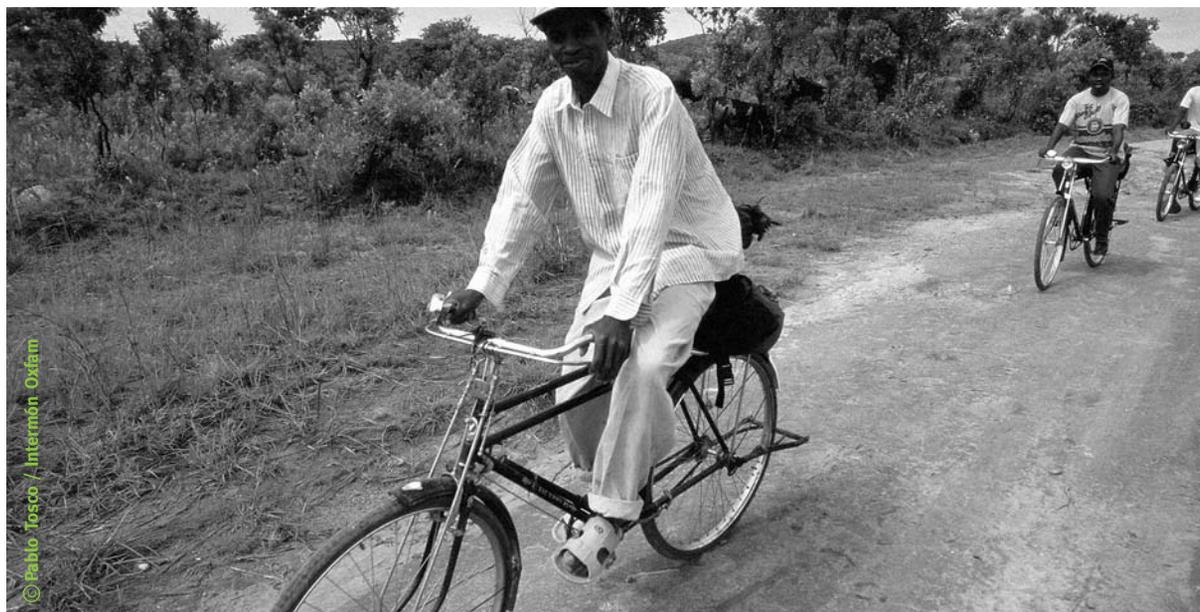
Finalmente, **parece emerger un “multilateralismo cosmopolita” que promueve organizaciones regionales y mundiales más fuertes y legítimas. A éstas se les atribuirían mayores competencias, estableciendo marcos mancomunados de soberanía, para que puedan responder eficazmente a las exigencias de la globalización.** Esta visión “cosmopolita” de raíces kantianas se basa en la experiencia de soberanía compartida de la UE, su principal promotora. Sin embargo, es mal comprendida y se ve con recelo desde Estados Unidos y los países en desarrollo, y las divisiones internas en el seno de la UE no ayudan a promoverla. A la postre, la reforma de Naciones Unidas parece haber sido víctima del “choque de multilateralismos” provocado por la tensión entre hegemonía, soberanía y cosmopolitismo que atraviesa la política mundial contemporánea.

En las actuales estructuras de gobierno de las organizaciones internacionales radica un serio problema de representatividad, legitimidad y eficacia, en particular en relación a los países en desarrollo que están experimentado un mayor crecimiento económico. Se ha señalado que, de mantenerse las tendencias actuales, en 2025 el producto bruto agregado de los denominados “BRIC” (Brasil, Rusia, India y China) será mayor que el de las actuales seis mayores economías del mundo, y en 2050, de los actuales miembros del G-7 sólo permanecerán Estados Unidos y Japón. Esos cambios tectónicos en la distribución del poder y la riqueza supondrán, con bastantes resistencias y dificultades, ajustes importantes en la distribución del poder en organismos como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el FMI o el Banco Mundial. El papel del G-20 en la actual “ronda” de la OMC muestra que esas negociaciones ya no son sólo una cuestión que atañe a la UE y a Estados Unidos, y que sin un trato adecuado a los países en desarrollo, es difícil llegar a un acuerdo. En las reuniones de otoño de 2006, el FMI abordará la revisión de las cuotas y el poder de voto de algunos países emergentes ahora subrepresentados —China, por ejemplo, tiene una participación cercana a la de Bélgica, y la de India es inferior a la

de este último país—, aunque ello no va resolver la escasa representación que afecta a otros países en desarrollo. En cualquier caso, el objetivo del multilateralismo eficaz exige incorporar estos países a la gobernanza global, y ello afectará a los consensos sobre el desarrollo y el papel de la ayuda. Es significativo observar que algunos **países en desarrollo, que han amasado ingentes reservas de divisas merced a las exportaciones de petróleo o de bienes manufacturados, como Venezuela o China, emergen como donantes facilitando donaciones o créditos concesionales, en este último caso como ayuda ligada, sin excluir a países sobreendeudados de África subsahariana.** La cuestión es cómo incorporar a estos países a los consensos multilaterales sobre ayuda, evitando que se comporten como *free riders* y que se reproduzcan errores del pasado, ya que esa ayuda responde en gran medida a la “razón de Estado” y a lógicas más nacionalistas que cosmopolitas, y no existe una sociedad civil activa, con valores “postnacionales”, que pueda atemperarlas.

La participación de los actores no estatales, y en particular, de los movimientos sociales y las ONG ha contribuido a la formulación de las demandas de gobernanza a nivel global en muchas áreas: control de los flujos financieros, regulación de las relaciones comerciales, gestión de los flujos migratorios atendiendo a los derechos de los inmigrantes, medio ambiente global, derechos humanos y ayuda al desarrollo. Cada uno de estos asuntos tiene sus propias reglas e instituciones, y coaliciones favorables al cambio o al status quo. En cada uno de ellos existen iniciativas y campañas de actores no gubernamentales que propugnan reglas decisorias más representativas, mayor transparencia, control y rendición de cuentas. En particular, los actores no gubernamentales han intentado que su voz sea escuchada en las cumbres de la ONU, y en el seno de los organismos como el Banco Mundial, el FMI y la OMC. La acción de estas coaliciones refleja que la propuesta de gobernanza mundial democrática podría ser menos audaz de lo que parece. Después de más de una década de movilizaciones, esas coaliciones cuentan con un programa bastante detallado para promover una “socialdemocracia mundial”, como la ha denominado el politólogo David Held.

## 4. Afrontar la violencia y la guerra: seguridad humana y derecho cosmopolita



Hechos como el fin de la guerra fría, el ciclo de conflictos armados que ha jalonado el decenio de los noventa y el surgimiento de nuevas amenazas transnacionales, incluyendo el terrorismo de alcance global, han puesto en cuestión el viejo concepto de “seguridad nacional”, centrado en la seguridad del Estado más que en la seguridad de las personas, y que depende de las capacidades militares, las alianzas defensivas, la disuasión y el equilibrio de poder como garantía de la estabilidad y la paz. **Han aparecido nuevos conceptos de seguridad, como la “seguridad cooperativa”, la “seguridad democrática” o la “seguridad humana”. Estos conceptos, más amplios y comprehensivos, incorporan los problemas ambientales transnacionales, las pandemias globales, como el VIH/sida, la pobreza y la exclusión, la quiebra de las instituciones, y las violaciones de los derechos humanos, como factores de amenaza que exigen respuestas cooperativas por parte de los Estados y el uso de medios no militares, como la diplomacia y la cooperación económica y social, que ganan así importancia en la política exterior y de seguridad.**

En ese marco, hay que recordar que el 11-S y la guerra de Irak son quizás la expresión más directa de las “guerras asimétricas”, que enfrentan a Estados con organizaciones terroristas transnacionales sin base territorial ante las que la disuasión no es eficaz, y que tratan de trasladar el conflicto a escenarios –ataques terroristas, presencia en los medios de comunicación...– en los que son en gran medida irrelevantes las capacidades militares de los Estados, incluso los más poderosos. Entre los errores más graves de la llamada “**guerra global contra el terrorismo**” se encuentra no haber comprendido que este tipo de amenazas transnacionales no puede ser enfrentada mediante una “guerra” librada con medios clásicos –la derrota e invasión de Estados– y doctrinas que justifican acciones unilaterales, como el pretendido derecho de ciertos Estados a realizar ataques preventivos unilateralmente determinados. Por el contrario, **es necesaria una estrategia más amplia, basada en la cooperación internacional, enmarcada en el derecho internacional, enfrentando tanto las manifestaciones del fenómeno, como las complejas causas**



© César Ussette / Intermón Oxfam

**que lo originan, y que permiten que tenga respaldo y legitimidad a través de movimientos político-religiosos radicales.**

Por otra parte, los avances del derecho internacional y otros procesos de cambio han contribuido a una clara disminución de las guerras interestatales, pero se han hecho más frecuentes las guerras civiles, los conflictos internos, en ocasiones motivados por fracturas étnicas y religiosas, y las guerras vinculadas al control de recursos valiosos que en ocasiones nutren redes económicas transnacionales ilícitas (drogas, diamantes, coltán...). Estas “nuevas guerras” –según la expresión de autores como Mary Kaldor, Mark Duffield o Herfried Münkler– o “guerras por recursos” (estudiadas, entre otros, por Michael T. Klare o Michael Renner) son la expresión de un proceso de “privatización” de la guerra, del crecimiento del poder de actores armados no estatales, que en ocasiones disputan al Estado el control del territorio y la población, o contribuyen a su fragilidad institucional o al colapso de sus estructuras. Por su propia naturaleza, este tipo de conflictos supone un gran número de víctimas civiles, violaciones masivas de los derechos humanos, y en ocasiones, el genocidio.

**Asegurar la protección de los civiles en este tipo de conflictos armados, y el despliegue de políticas eficaces para la prevención, la resolución y la posterior reconstrucción de los países envueltos en la violencia requieren fortalecer y reformar las capacidades de Naciones Unidas,** en aras de una mayor representatividad, legitimidad y eficacia de esta organización, junto con las organizaciones regionales de seguridad. Esas exigencias, unidas a la necesidad de afrontar amenazas transnacionales como el terrorismo o la proliferación de armamentos, también requieren la paulatina conformación de un “derecho cosmopolita” frente a la guerra, más legítimo y eficaz, frente al recurso al unilateralismo. Ello supone ampliar y fortalecer las normas del derecho internacional a través de cauces multilaterales, en particular en lo que atañe al mantenimiento de la paz y la seguridad o a la protección de los derechos humanos, incluyendo el derecho internacional humanitario, como ha ilustrado el debate contemporáneo sobre el principio de “responsabilidad de proteger”.

## 5. Pobreza y cohesión social: las políticas de desarrollo frente a la globalización

Como se ha indicado, después de cinco décadas de desarrollo, la persistencia de la pobreza y la desigualdad siguen siendo rasgos destacados de la sociedad internacional, y factores de creciente importancia para entender los problemas de la seguridad internacional y las causas de la inestabilidad política y la crisis del Estado, las tensiones étnico-culturales, los flujos migratorios, la vulnerabilidad a los desastres y otros problemas contemporáneos.

Muchos defensores de la visión neoliberal de la globalización, que se entiende básicamente como un proceso de integración económica que avanza tanto por cauces regionales como en el marco multilateral, afirman que ésta alienta el crecimiento económico y, al permitir la libre circulación de factores, promoverá de manera relativamente automática la convergencia de la renta entre países ricos y pobres. Por ello, la liberalización económica disminuirá, por sí sola, la desigualdad y la pobreza mundial. Este proceso se produciría incluso sin libre circulación de trabajadores —que de todas formas circulan, pese a las restricciones migratorias— pues a efectos de esta tesis la inversión extranjera y el libre comercio son sustitutos de las migraciones.

Es cierto que la renta mundial ha registrado un crecimiento notable en las últimas décadas, y que la liberalización económica tiene bastante que ver con ello. Sin embargo, los datos de los principales organismos internacionales muestran que, en paralelo al proceso de globalización, y probablemente a causa de la forma en la que éste se ha producido, se ha promovido un visible empeoramiento en la distribución mundial de la riqueza. Por añadidura, salvo en Asia oriental y en particular, en China, la pobreza apenas ha disminuido, y afecta a casi la mitad de la humanidad. Los procesos de creciente polarización socioeconómica también se están produciendo en el seno de las sociedades industrializadas, pero es en los países en desarrollo en los que se concentra la mayor parte

de los 2.700 millones de personas que, según el Banco Mundial, son pobres, y los 1.100 millones que padecen pobreza extrema o miseria. Estas cifras de pobreza se han calculado a partir de los ingresos, pero existen otras dimensiones “horizontales” de la pobreza como el género, la etnia, la casta, la adscripción religiosa o el lugar de residencia que revelarían la estrecha relación existente entre pobreza y exclusión.

Los datos compilados por el Banco Mundial son reveladores. Entre 1950 y 1980 la desigualdad internacional, medida a través del coeficiente de Gini, pasó del 0,43 al 0,46, pero en los veinte años posteriores ese índice aumentó de 0,46 a 0,54. Para ilustrar las consecuencias de estos hechos se puede recurrir a la clasificación de los países según niveles de renta propuesta por Branko Milanovic, del Banco Mundial, que se reproduce en el cuadro adjunto y revela un aumento espectacular del grupo de países que se situarían en el llamado “cuarto mundo”.

Esos niveles de desigualdad internacional serían políticamente intolerables dentro de un país, pero probablemente se mantienen debido a que, pese a unos medios de comunicación cada vez más globalizados, que están aproximando las experiencias vitales de distintos segmentos de la humanidad, los más pobres todavía no pueden comparar su situación, y para buena parte de la humanidad la pobreza y la riqueza extremas son sólo conceptos abstractos. En este sentido la globalización es un fenómeno ambivalente. En el plano económico, parece contribuir a incrementar la desigualdad, pero al facilitar el contacto entre sociedades se produce una “revolución de las expectativas” que puede tener múltiples efectos: puede alentar la toma de conciencia crítica sobre esta situación, pero también los flujos migratorios, la tensión social y política y los fundamentalismos que se nutren del agravio y la desesperación.



cuadro 1. UN MUNDO MÁS DESIGUAL 1960-1998

GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN NIVEL DE RENTA	NÚMERO DE PAÍSES EN ESE GRUPO, 1960	NÚMERO DE PAÍSES EN ESE GRUPO, 1998
PAÍSES “RICOS”	41	29
PAÍSES “ASPIRANTES”	22	11
PAÍSES “TERCER MUNDO”	39	19
PAÍSES “CUARTO MUNDO”	25	78

Países “Ricos”: PIB per cápita igual o mayor que el más pobre de los países del grupo Japón, Europa Occidental, Norteamérica y Oceanía (JEONO).  
Países “Aspirantes”: PIB per cápita de al menos 2/3 del más pobre de los JEONO.  
Países “Tercer Mundo”: PIB per cápita de entre 1/3 Y 2/3 del más pobre de los JEONO.  
Países “Cuarto Mundo”: PIB per cápita inferior a 1/3 del más pobre de los JEONO.

Fuente: Branko Milanovic (2002). *Worlds Apart: Inter-National and World Inequality 1950-2000*. Washington, Banco Mundial

En un mundo de Estados-nación soberanos, con capacidad de autodeterminarse, el crecimiento económico y la cohesión social deberían depender, básicamente, de las políticas nacionales. Sobre esta premisa se han reconocido distintos componentes económicos y sociales de los derechos de ciudadanía, así como los sistemas de educación, salud y bienestar social que, con obvias desigualdades entre países ricos y pobres, se han ido desarrollando durante los últimos cincuenta años. La teoría del desarrollo, sin embargo, objetó estos supuestos al incorporar al análisis hechos como el legado colonial o la asimetría de las relaciones Norte-Sur. Más recientemente, esa premisa ha sido puesta en cuestión por las dinámicas de la globalización, que reducen el margen de maniobra de las autoridades nacionales para el desarrollo de políticas orientadas al crecimiento, a la cohesión social y a la eliminación de la pobreza, y al mismo tiempo, someten a los sectores productivos y en especial al factor trabajo a fuertes presiones competitivas. En la actualidad, **el bienestar y la cohesión social se ven afectadas directamente por la transnacionalización productiva, y sin embargo, no existen**

**marcos regulatorios o mecanismos más allá del Estado que permitan atenuar el impacto de esos procesos.** La propia Unión Europea, que en este como otros aspectos es un “microcosmos” de la globalización, ha reconocido explícitamente esta realidad al establecer una incipiente reglamentación laboral y social europea, así como una política de cohesión que comporta importantes transferencias financieras, basadas en el principio de progresividad, cuya financiación y destino se acuerda mediante instituciones y procedimientos supranacionales, pero que al tiempo deja un amplio margen de decisión para los actores nacionales, regionales y locales en lo que se refiere al uso de los recursos. Un modelo, en suma, muy alejado de una ayuda internacional al desarrollo que sigue siendo voluntaria, y está sometida a la discrecionalidad del donante. Probablemente, es ilusorio pensar que el modelo europeo de política de cohesión pueda trasladarse a la ayuda al desarrollo, pero en cualquier caso ofrece elementos de interés para la reforma de la ayuda al desarrollo, de forma que ésta pueda responder a los desafíos de cohesión social que plantea la globalización.

## 6. Estado, soberanía y ciudadanía global



Los apartados anteriores muestran que, como consecuencia de los procesos de globalización, una serie de categorías y conceptos antes considerados inmutables, como el Estado-nación, la ciudadanía, o la soberanía nacional, han de ser sometidos a revisión. **La globalización diluye el carácter “nacional” de las relaciones sociales, los mercados y la política, y pone en cuestión el concepto tradicional de soberanía.** La creciente interdependencia y la transnacionalización de la economía, la política y la violencia organizada, erosionan la soberanía de los Estados, que comprueban que su capacidad efectiva para regular los mercados y las relaciones sociales, garantizar la seguridad y mantener ciertos niveles de bienestar social se ve minada por estas dinámicas. Como afirma David Held, “Los pactos sociales nacionales son insuficientes para garantizar un equilibrio real entre los valores de la solidaridad social, la política de la democracia y la eficacia del mercado”. En las incipientes democracias de los países en desarrollo, precisamente los más transnacionalizados y vulnerables, la globalización reduce el margen de maniobra para la acción política y las políticas de desarrollo, y los some-

te a los vaivenes de una economía global sin ataduras, en la que se incluyen redes transnacionales ilícitas que tratan de sortear o debilitar la jurisdicción estatal para mantenerse. En la expresión extrema de estas dinámicas encontramos el fenómeno de los Estados “frágiles”, “fallidos” o “institucionalmente débiles”, en los que la existencia es muy precaria, y que plantean serios interrogantes respecto a la viabilidad del Estado postcolonial en el marco de la globalización.

En ese contexto, la identificación de la “comunidad política” y de las identidades individuales y colectivas con los límites del Estado-nación se está tornando cada vez más problemática. Si se afirma que la globalización erosiona la soberanía nacional, y ello cercena las capacidades de las sociedades y los Estados para regular y satisfacer las necesidades y demandas sociales de seguridad, gobernanza, bienestar económico, y cohesión social, también se está aseverando implícitamente que se debilita la capacidad de la comunidad política para autodeterminarse mediante un régimen democrático. Si la soberanía nacional se debilita, también lo

hace la soberanía popular como sustento y fuente de legitimidad de tal régimen.

El Estado es y probablemente seguirá siendo eficaz como vehículo de la acción colectiva para dar respuesta a una amplia gama de demandas sociales. Sin embargo, parece necesaria una redefinición del Estado y de la soberanía —lo que Ulrick Beck llama el “Estado transnacional cooperativo”—, para que la acción estatal se complemente con nuevas reglas e instituciones de gobernación supranacional.

Para responder adecuadamente a esas demandas sociales, **el Estado habrá de atribuir competencias soberanas a entidades supranacionales con la capacidad de establecer marcos regulatorios eficaces, que tendrán que responder a los principios de representación y equilibrio de poderes inherentes a la democracia.** Desde concepciones clásicas de la soberanía, la transferencia de competencias estatales a marcos mancomunados de soberanía se percibe como una pérdida, pero desde la perspectiva cosmopolita se trata de una redefinición y “reapropiación” de competencias que ya no son efectivas a nivel nacional. Ese sistema de gobernación o gobierno de múltiples niveles —lo que se ha denominado *multilevel governance*— supone una profunda redefinición de los conceptos de soberanía, del Estado y la ciudadanía.

La yuxtaposición de distintos niveles de gobierno, a los que se atribuyen distintas competencias soberanas, definen necesariamente distintas comunidades políticas o “demos”, con diferentes conjuntos de derechos y deberes que se complementan, y que, en cualquier caso, han de responder a las exigencias establecidas en las convenciones y pactos internacionales de derechos humanos. En este marco, la noción de ciudadanía se redefine a nivel local y global, y ya no se puede asimilar únicamente al marco del Estado-nación. La ciudadanía se desvincula del territorio y de la nación, entendida esta como comunidad cultural y/o étnica o identitaria. **La ciudadanía, para no ser excluyente, debe ser progresivamente desnacionalizada, desterritorializada y democratizada, y pasar a fundarse en criterios respetuosos con la dignidad humana, la igualdad de derechos y el respeto por las diferencias.**

Ello implica que las personas, en paralelo a su nacionalidad o identidad(es), podrían disfrutar de múltiples ciudadanías, lo que supone la pertenencia política a las diversas comunidades que las afectan de forma significativa. Serían ciudadanos de sus comunidades políticas inmediatas —local, nacional—, de los grupos de Estados regionales —como la UE— y de la comunidad global, de manera simultánea. El concepto de “ciudadanía europea” es una plasmación concreta de esta realidad.

En este marco, la ciudadanía trasciende las fronteras de los Estados y goza de un alcance internacional. Surge así la noción de “ciudadanía global” o “ciudadanía cosmopolita”, que se enmarca dentro de las propuestas neokantianas de la democracia cosmopolita. La comunidad política y la ciudadanía cosmopolita reflejan y abarcan los diversos sistemas de poder y autoridad que operan dentro y a través de las fronteras. Los Estados serían reubicados y rearticulados bajo el arco de un derecho democrático global que supone el cumplimiento de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos y sociales, y en particular, aquellos que dependen de políticas eficaces de desarrollo y de la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La consecución de esa ciudadanía cosmopolita exige, en lo que se refiere a los derechos políticos, democratizar el “espacio global”. Autores como Held o Archibugi conciben la estructura de la comunidad política cosmopolita como una red. Desde esta perspectiva deberían existir centros de decisión de diferentes niveles (local, nacional, transnacional, continental o regional, mundial). Las instituciones globales establecerían un marco legal general dentro del cual los diversos órdenes de poder serían autónomos. El cosmopolitismo de Held o de Mary Kaldor es un proyecto animado por un ideal de (re)democratización. **Esto significa reconstruir la teoría y la práctica de la democracia para atribuir a las personas poder de decisión en todos los asuntos que afectan a sus vidas y redistribuir el poder de decidir acerca de las cuestiones colectivas.** Y esta redistribución debe realizarse no sólo en el espacio global, sino también en el ámbito estatal y local.

## 7. La demanda insatisfecha de bienes públicos internacionales



Como se indicó, la globalización ha incrementado el nivel de interdependencia existente entre países y mercados por encima de las fronteras nacionales. No sólo las decisiones tomadas localmente tienen una mayor incidencia internacional, sino también el entorno exterior se impone como un condicionante de mayor peso en las decisiones nacionales. Nuevos problemas emergen con un ámbito que trasciende los límites nacionales, requiriendo de la cooperación internacional, al tiempo que ésta se plantea como un requisito necesario para gestionar problemas que antes eran considerados privativos del ámbito doméstico. Sobre estas interdependencias se erige el espacio crecientemente ampliado de los bienes públicos internacionales.

En general, se entiende como bien público aquel que, una vez producido, está disponible para todos sin excepción. Son bienes que afectan a ámbitos tan relevantes como la convivencia (el ordenamiento social, la paz o la seguridad), la supervivencia de las personas (como la salud o el medio ambiente) o el progreso en los niveles de vida (como la estabilidad económica o la investigación). Así pues, a todas las sociedades les interesa que esté garantizada su provisión. No obstante, caracterizan a estos bienes dos rasgos que hacen

difícil dejar su provisión en manos del mercado: son no excluibles, porque no es fácil limitar el acceso al bien una vez que está producido; y son no rivales, porque el consumo que haga un agente de un bien no impide que otro igualmente lo disfrute. Ahora bien, nadie pagaría por un producto a cuyo consumo, una vez producido, tienen acceso otros agentes sin coste alguno: se requiere, por tanto, de una cierta acción colectiva para garantizar la provisión óptima de este tipo de bienes. En el seno de un país son las instituciones, la más importante de las cuales es el Estado, las que articulan esa acción colectiva. Ahora bien, ¿qué sucede cuando los bienes públicos tienen un alcance que trasciende las fronteras nacionales?

**ES NECESARIO DISPONER DE INSTITUCIONES MULTILATERALES ASENTADAS EN UN CONCEPTO COMPARTIDO DE CIUDADANÍA, REPRESENTATIVAS Y DEMOCRÁTICAS Y ABIERTAS A LA PARTICIPACIÓN DEL CONJUNTO DE LOS ACTORES SOCIALES**

Porque, como se ha señalado anteriormente, eso es lo que caracteriza el momento presente: que buena parte del espacio de estos bienes ha alcanzado un ámbito crecientemente internacional. En parte como consecuencia de que **bienes públicos anteriormente reservados al espacio doméstico han adquirido, en función de las nuevas interdependencias, un rango internacional**: es el caso, por ejemplo, de la seguridad nacional o de la estabilidad monetaria, que difícilmente se pueden gestionar en la actualidad sin un cierto marco de cooperación internacional. Pero, en parte también, por el surgimiento de nuevos bienes públicos que nacen ya con un alcance global: es el caso, por ejemplo de la preservación de la capa de ozono. En conjunto, ámbitos como la paz, la seguridad frente a enfermedades contagiosas, la sostenibilidad ambiental, la persecución del crimen, la estabilidad financiera, la difusión del conocimiento o la integración económica caen bajo este concepto de bienes públicos internacionales.

Para proveer este tipo de bienes se requiere de la cooperación internacional. No obstante, parece claro que el sistema multilateral vigente presenta problemas serios para asumir semejante tarea: ni la estructura ni el mandato de las organizaciones hoy existentes son los más adecuados para operar con eficacia. Es elevado el grado de solapamiento entre las actividades de las diversas instituciones, existe una discutible especialización de alguna de ellas y en el seno del sistema multilateral se registra una ausencia de cultura efectiva de coordinación en ámbitos comunes. Adicionalmente, el sistema padece un problema de legitimidad política que conviene afrontar: un problema que deriva de la ruptura que la globalización ha producido en la supuesta correspondencia entre territorio nacional, espacio político y comunidad democrática. Vivimos en un mundo, según Held, de “comunidades solapadas de destino”, pero las estructuras políticas siguen descansando básicamente sobre un concepto territorial de soberanía. De ello se derivan **tres carencias básicas que afectan al sistema multilateral**: i) **la ausencia de un marco normativo que acoja el nuevo sentido, disperso y solapado, de ciudadanía**; ii) **la necesaria correspondencia entre instituciones y comunidad política**, restaurando los principios de congruen-

cia y simetría en que se fundamentan las actividades de representación y rendición de cuentas propias de la democracia, también en el ámbito multilateral; y iii) **la falta de una adecuada integración de los actores internacionales en los mecanismos de representación de las instituciones**, lo que implica no sólo a los gobiernos, sino también a las organizaciones de la sociedad civil. Como se señaló, es necesario disponer de instituciones multilaterales asentadas en un concepto compartido de ciudadanía, representativas y democráticas y abiertas a la participación del conjunto de los actores sociales.

No obstante, no basta con disponer de un marco institucional apto: también **es necesario corregir la desigualdad internacional si se quiere conseguir un nivel más elevado de provisión de los bienes públicos internacionales**. Tres razones avalan este juicio.

- En primer lugar, **en gran parte de los bienes públicos internacionales el nivel global de provisión lo proporciona aquel que menos tiene**. Piénsese, por ejemplo, en la seguridad en materia de salud: el nivel de seguridad agregado no lo proporciona el sistema sanitario nacional más sólido, sino el más frágil, que es donde se puede producir un foco infeccioso que se extienda al resto del mundo. Por tanto, para elevar el nivel agregado de seguridad es necesario mejorar la posición de quienes menos tienen.
- En segundo lugar, **porque para proveer bienes públicos no basta con generar marcos normativos globales**: también es necesario apoyar a los países para que adapten sus actividades locales a esos marcos agregados. Por ejemplo, para proteger la capa de ozono no basta con una normativa que prohíba la producción de CFC: es necesario, además, apoyar la sustitución de tecnologías de producción para garantizar ese resultado. Un apoyo que debe ser tanto más intenso cuanto menor es la capacidad económica y tecnológica del país en cuestión.
- Por último, **es necesario corregir la desigualdad porque su manifestación más extrema, la pobreza, es en sí misma un**

EN SUMA, LOS BIENES PÚBLICOS INTERNACIONALES SON NECESARIOS PARA PROMOVER LA SEGURIDAD, LA ESTABILIDAD Y EL PROGRESO MUNDIAL, PERO, A SU VEZ, SIN CIERTAS DOSIS DE COOPERACIÓN Y DE CORRECCIÓN DE LAS DESIGUALDADES ES DIFÍCIL AVANZAR EN LA PROVISIÓN DE ESOS BIENES



**mal público global.** En un mundo interdependiente, la pobreza es fuente de perturbaciones que afectan a todos, a ricos y pobres. Fenómenos como la inseguridad internacional, las crisis humanitarias recurrentes, las presiones migratorias descontroladas o el deterioro ambiental, aunque no de forma exclusiva, están alimentados por la extrema pobreza que afecta a buena parte de la humanidad.

En suma, los bienes públicos internacionales son necesarios para promover la seguridad, la estabilidad y el progreso mundial, pero, a su vez, sin ciertas dosis de cooperación y de

corrección de las desigualdades es difícil avanzar en la provisión de esos bienes. He ahí un nuevo argumentario en apoyo de una más activa promoción del desarrollo a escala internacional. Un nuevo argumentario y unas nuevas tareas que deben dar lugar a recursos adicionales a los de la ayuda y a respuestas políticas igualmente novedosas, orientadas a mejorar los niveles de gobernabilidad y de legitimidad del sistema internacional. Ni la doctrina ni la agenda de los activistas de desarrollo han tomado suficientemente en cuenta estos aspectos, que están llamados a tener creciente importancia en el futuro.

## 8. Nuevas miradas a viejos problemas



### ¿Basta con la liberalización comercial?

La teoría del desarrollo se construyó, en sus inicios, sobre una posición de relativa desconfianza acerca de las posibilidades que el comercio internacional tenía para promover oportunidades de progreso a los países del Sur. De ahí su insistencia en estrategias de desarrollo, como la de sustitución de importaciones, de tono predominantemente proteccionista. La exitosa experiencia de los países del sudeste asiático hizo que esas ideas se sometiesen a revisión al comenzar la década de los noventa. No faltaron entonces quienes, desde el extremo opuesto, proclamaron a las exportaciones y al comercio internacional como el factor clave del éxito económico. El desarrollo surgiría como un producto espontáneo de la estabilidad económica y de la apertura internacional: sobre esta idea descansó el pensamiento neoliberal.

Sin llegar a ese extremo, buena parte de los analistas reconocen hoy el importante papel que el comercio internacional tiene, junto a otros factores, para abrir oportunidades de desarrollo a los países del Sur. No obstante, ello requiere que esos países puedan rentabilizar sus ventajas comparativas en los mercados internacionales: un objetivo que entra en contradicción con las elevadas barreras comerciales que los países industriales han erigido en los ámbitos de la producción agrícola y de las manufacturas tradicionales, justamente allí donde aquellos países pueden competir. El objetivo, por tanto, debiera ser reducir los niveles de protección que rigen en esos mercados.

La Ronda Negociadora de Doha de la OMC se presentaba como una oportunidad única para lograr ese propósito; no en vano se había bautizado la cita como Ronda de Desarrollo, para evidenciar el compromiso que la comunidad internacio-

## NO OBSTANTE, EL RECURSO A ACUERDOS REGIONALES PUEDE CONSTITUIR UNA VÍA QUE LIMITE, MÁS QUE AMPLÍE, LAS POSIBILIDADES NEGOCIADORAS DEL MUNDO EN DESARROLLO EN EL ÁMBITO DEL COMERCIO

nal asumía con las necesidades de los países en desarrollo. Para ello era necesario, como mínimo, lograr que los países industriales: i) pusieran fin a las prácticas de *dumping* en el sector agrario, eliminando las subvenciones a las exportaciones agropecuarias; ii) revisaran los niveles de apoyo a sus agriculturas, eliminando aquellos mecanismos que distorsionan la competencia en los mercados; iii) y redujeran los niveles de protección de los mercados agrícolas, atenuando los picos arancelarios y la gradación en los gravámenes. Adicionalmente, debía atenderse a las necesidades específicas de los países menos adelantados (PMA), otorgándoles a sus producciones un tratamiento cercano a la franquicia, tal como la UE había propuesto en la iniciativa *Todo menos armas*; y se reclamaba el mantenimiento de una cláusula de *Tratamiento especial y diferenciado* como vía para adecuar la intensidad y el ritmo de las reformas a las condiciones específicas de los países en desarrollo.

Aquellos propósitos se han visto frustrados por la evolución de las negociaciones. El pasado julio, el secretario general de la OMC, Pascal Lamy, reconocía el fracaso de la Ronda. A estas alturas, ni siquiera existe garantía de que los acuerdos parciales logrados en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, como la supresión de subvenciones a las exportaciones agrarias en 2013 o la generalización de la iniciativa relativa a los PMA, se mantengan una vez cerrado el proceso negociador. La responsabilidad del fracaso es compartida por el conjunto de los países industriales, que se han revelado incapaces de hacer concesiones en ámbitos, incluso menores, que afectan a sus intereses; si bien el centro de las miradas acusatorias deben dirigirse hacia Estados Unidos, que ha sido el país que menores esfuerzos ha hecho a lo largo de todo el proceso. La accidentada experiencia del proceso negociador ha dejado en evidencia el supuesto liberalismo de los países desarrollados, haciendo difícil que en el futuro pretendan dar lecciones a los países en desarrollo sobre este

aspecto. **Por si a alguno le quedaba duda, el doctrinarismo neoliberal de algunos gobiernos termina allí donde empieza la defensa de sus propios intereses.** En todo caso, las consecuencias de este fracaso serán negativas para todos: **se limitan las posibilidades de expansión del comercio en los próximos años, se debilita la autoridad y eficacia de la OMC y se abre la vía a la búsqueda de respuestas bilaterales o regionales por parte de los distintos bloques comerciales, fragmentando aún más el mercado internacional.**

Este último aspecto es especialmente relevante para la agenda futura de desarrollo. Cuando se cierra la vía multilateral, es lógico que traten de obtenerse concesiones a través de marcos más limitados de negociación. No obstante, el recurso a acuerdos regionales puede constituir una vía que limite, más que amplíe, las posibilidades negociadoras del mundo en desarrollo en el ámbito del comercio. Especialmente si el proceso negociador se fragmenta (o bilateraliza) y los esquemas de integración se construyen sobre relaciones asimétricas, entre países con muy desigual nivel de desarrollo. Por ello, **la búsqueda de entornos regionales más homogéneos puede resultar estratégica, no sólo como mecanismo de estímulo al comercio mutuo, sino también como plataforma para reforzar la capacidad negociadora de los implicados.**

En todo caso, el final anticipado de la Ronda de Doha no debiera llevar aparejado un abandono del comercio como importante ámbito de trabajo en la política de desarrollo, si bien sería conveniente introducir un matiz en sus planteamientos. Hasta ahora la presión de la sociedad civil se ha centrado en conseguir una reducción de las barreras protectoras de los mercados agrícolas en los países ricos o en obtener la franquicia para los productos provenientes de los PMA. Sin duda, se trata de objetivos no sólo legítimos, sino también deseables. Ahora bien ¿cabe esperar que el desarrollo surja del mero desarme arancelario? La respuesta es

no. Es posible que para un país de desarrollo intermedio, con importantes capacidades productivas instaladas (como Brasil o Argentina), esa liberalización comercial sea suficiente para impulsar un proceso de desarrollo sostenido, pero es difícil que esto suceda en un país de bajo ingreso. Para este tipo de países tan importante como obtener rebajas arancelarias en los mercados de destino es disfrutar de márgenes de holgura en las políticas nacionales para definir mecanismos de apoyo y estímulo a sus capacidades productivas. Con la excepción de Hong Kong y tal vez de Suiza, ningún país ha logrado desarrollarse a través de una estrategia asentada en la mera liberalización comercial. En todos los casos de éxito, los países han sabido combinar, de una forma dinámica, el recurso a mecanismos protectores de la industria nacional con la progresiva proyección de su economía hacia los mercados internacionales. Se trata de que los países en desarrollo, en especial los más pobres, dispongan de esa oportunidad que tuvieron en el pasado los países desarrollados. Lo que implica que **tan importante como luchar por la liberalización comercial del Norte es demandar espacios de holgura para la definición de las políticas comerciales en el Sur.**

## El tratamiento de la deuda

A comienzos del nuevo milenio, sectores de la sociedad civil y de la Iglesia pusieron en marcha una de las campañas de mayor eco en la opinión ciudadana, destinada a demandar una solución al problema del sobreendeudamiento externo de los países en desarrollo. Los organismos internacionales, presionados por el vigor de la campaña, respondieron con la reforma de la Iniciativa HIPC, relajando las condiciones de acceso al tratamiento de alivio de la deuda y fijando unos criterios más generosos de definición de la sostenibilidad. Al tiempo, rebautizaron como *Estrategias de reducción de la pobreza* los programas de reforma a que se comprometían los países para acceder a los beneficios de la iniciativa, debiendo ser elaboradas con participación de la sociedad civil. A lo largo de la vigencia de la iniciativa se fueron modificando, en un sentido de mayor flexibilidad, alguna de las características y condiciones del tratamiento ofrecido.

Vista en perspectiva, la apuesta hecha por la sociedad civil para presionar en torno a este tema se revela correcta. De acuerdo con el Banco Mundial, un total de 88 países en desarrollo —40 de ingresos medios y 48 de ingresos bajos— tienen problemas de sobreendeudamiento. De los 48 países de bajos ingresos, 27 tienen un endeudamiento severo y 21 un endeudamiento moderado; y de los 40 países de ingresos medios, 18 tienen un endeudamiento severo y 22 un endeudamiento moderado. Esta situación de sobreendeudamiento no sólo constituye un factor riesgo para el sistema financiero internacional, sino también un importante obstáculo para las posibilidades de desarrollo económico y social de los países afectados. En concreto, cerca del 14% de los recursos que los países en desarrollo obtienen por sus exportaciones han de ser dedicados a financiar el servicio de la deuda: una cuota que llega al 30%, como promedio, en el caso de América Latina. El coste de oportunidad de estos recursos se hace especialmente gravoso en el caso de los países más pobres. Por ejemplo, **la deuda de los países africanos comporta un pago al exterior de 59 millones de dólares al día**, en economías que presentan carencias financieras extremas para atender las necesidades básicas de su población. Si se considerase el conjunto de los países de bajo ingreso, ese pago sería de 100 millones al día en concepto de servicio de la deuda. Todo ello sugiere que poner fin a la situación de sobreendeudamiento de los países más pobres es fundamental, si se quieren obtener mínimos logros de desarrollo.

Pues bien, se espera que, tras su plena aplicación, la Iniciativa HIPC suponga la condonación de dos tercios de la deuda de los países beneficiarios. A pesar de ello, haciendo balance de su trayectoria, hay que reconocer que la **Iniciativa HIPC no ha cubierto todas las expectativas que inicialmente había suscitado**. Pese a haber proporcionado algunos recursos adicionales para la inversión social, lo cierto es **no ha logrado proporcionar “una salida sostenible al problema de la deuda”**. Hasta el momento, sólo 19 países han alcanzado el punto de culminación; y alguno de estos países han vuelto a superar el nivel de sostenibilidad poco después del tratamiento otorgado. De los países que se encuentran en el

## SE TRATA DE CONSEGUIR, EN SUMA, QUE LOS CRITERIOS DE DESARROLLO, RELACIONADOS CON LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LA POBLACIÓN, PRIMEN EN LAS RESPUESTAS DE TRATAMIENTO DE LA DEUDA

periodo interino, cerca de 12 están atravesando dificultades para lograr culminar ese proceso; y hay 11 que ni siquiera han alcanzado su punto de decisión. Quiere esto decir, por tanto, que más allá de los avances parciales logrados, **sigue siendo necesaria la presión a favor de una salida más rápida y eficaz al problema del sobreendeudamiento.** Lo cual comporta **revisar el colectivo de países elegibles, los criterios de sostenibilidad aprobados, la condicionalidad asociada al tratamiento de alivio y la financiación existente para respaldar las operaciones.** Se trata de conseguir, en suma, que los criterios de desarrollo, relacionados con las necesidades básicas de la población, primen en las respuestas de tratamiento de la deuda. Adicionalmente, **debiera dedicarse más esfuerzo y presión por parte de la sociedad civil para promover la reforma del sistema financiero internacional, de modo que se evite que las asimetrías actuales sitúen a los países en desarrollo en esa permanente amenaza de inestabilidad y expulsión de los mercados de capital.** Sin acceso a la financiación internacional, es difícil el desarrollo; pero el sistema actual está muy mal equipado para promover estabilidad y actuar como factor de equilibrio a escala internacional.

### Los desafíos de la ayuda



Parte de la presión de la sociedad civil durante los últimos años ha estado orientada a incrementar el compromiso de los donantes con la ayuda internacional. No se trataba sólo de incrementar los recursos, sino de someter su gestión a nue-

vos criterios y a una orientación más decidida a combatir la pobreza. En los últimos años se ha producido un avance significativo en esa dirección, hasta el punto de dar origen a lo que algunos denominan “un nuevo paradigma” de la ayuda.

La definición de unos objetivos compartidos para el conjunto de los donantes, relacionados con metas básicas en materia de lucha contra la pobreza —los Objetivos del Milenio—, la insistencia en nuevos criterios de gestión relacionados con la asociación, la apropiación del desarrollo y la gestión por objetivos, la apuesta por instrumentos de carácter programático —como los SWAP— y el recurso a nuevos mecanismos de financiación —como el apoyo directo a presupuesto— conforman alguno de los elementos propios de esta nueva orientación de la ayuda. Una nueva orientación que se ha visto reforzada con las propuestas aprobadas en el seno del CAD para mejorar la eficacia de la ayuda, a través de la coordinación, la armonización y el alineamiento de los donantes. Aunque es pronto para valorar los resultados de estos nuevos planteamientos, su orientación responde al deseo de superar alguna de las limitaciones que la experiencia previa de la ayuda había revelado.

Al tiempo, acompañando a este proceso de cambio, se ha producido un cambio en la tendencia de la ayuda: tras el retroceso experimentado a lo largo de la década de los noventa, los recursos comenzaron a crecer con el cambio de siglo. Hasta el punto de alcanzarse en 2005 la cifra más elevada de ayuda de toda la historia del CAD: 107 mil millones de dólares. Parte de ese crecimiento se debe a circunstancias ocasionales, como la reconstrucción de Irak o el alivio de la deuda en Nigeria, pero no cabe descartar el efecto que la presión ciudadana en torno al logro de los ODM haya podido tener sobre los gobiernos y la dinámica de contagio y emulación entre ellos que se deriva del compromiso compartido en torno a la Declaración del Milenio. Todo ello es un logro que en parte se debe a la actividad de la sociedad civil en este ámbito.

## LOS RECURSOS SON NECESARIOS, PERO LOS ODM SÓLO SERÁN REALIDAD SI SE ACOMPAÑAN DE TRANSFORMACIONES SOCIALES EN LOS PAÍSES Y EN EL SISTEMA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Aunque la dirección del proceso de reforma de la ayuda parece positivo, conviene tener presente que también incorpora riesgos, que deben ser tenidos en cuenta. Riesgos que afectan tanto a la definición de la ayuda como a su instrumentación. Por lo que se refiere al primero de los aspectos –definición de la ayuda–, la amenaza básica deriva de una **interpretación estrecha de los compromisos internacionales, que limite los esfuerzos de la ayuda a aquellos ámbitos precisos sobre los que se ha centrado la atención internacional**. No se trata de una mera suposición: hay donantes que, en su afán por trasladar de manera mecánica los ODM, han asumido un enfoque vertical y focalizado de la ayuda, sin advertir los equilibrios que es necesario preservar entre los distintos ámbitos de trabajo y las relaciones complejas que existen entre ellos. Por decirlo de una forma gráfica, sumar acciones directamente orientadas hacia colectivos pobres puede no ser el modo más eficaz de combatir la pobreza; y centrarse en exclusiva en la educación primaria puede no ser el modo mejor de fortalecer el sistema educativo y las capacidades humanas de un país. Es necesario, pues, preservar una visión más abarcadora y compleja de lo que supone el desarrollo, más allá de los objetivos convenidos en los compromisos internacionales. También **es importante alejar la idea, que alguna lectura de los ODM sugiere, que basta con inyectar recursos para que se obtengan resultados en materia de desarrollo**. Los recursos son necesarios, pero los ODM sólo serán realidad si se acompañan de transformaciones sociales en los países y en el sistema de relaciones internacionales.

Adicionalmente a este problema de concepción, existen otros relacionados con la gestión programática de la ayuda. Tres son los que aquí se quiere subrayar.

- En primer lugar, el diálogo sobre las políticas en que se basa la nueva concepción de la ayuda ha llevado en ocasiones a **estructuras extraordinariamente complejas de nego-**

**ciación entre donantes y receptor**, con comités, comisiones y grupos de trabajo, que son altamente demandantes de recursos técnicos de los que los gobiernos locales carecen. Es probable que ese entramado cumpla una función positiva, de construcción de equilibrios para la definición y vigilancia de lo acordado, pero es posible, también, que se haya extremado el proceso, **con costes sobre la efectiva capacidad de apropiación de la ayuda por parte de los receptores**.

- En segundo lugar, la **coordinación de los donantes** constituye un inequívoco paso adelante en la mejora de la ayuda, pero ello **incorpora el riesgo de reducir la capacidad negociadora de los receptores**. La acción convenida del conjunto de los donantes limita los grados de holgura en la definición de posiciones de los países receptores, que pueden verse por esta vía obligados a decir aquello que los donantes quieren escuchar. Al fin, los márgenes de discreción se estrechan cuando todos los interlocutores mantienen una posición concertada. Hay razones para pensar en que esto ya puede estar pasando en algunos casos.

- Por último, el nuevo modo de hacer cooperación, basada en el **apoyo de los donantes a las políticas públicas, puede estar achicando el espacio político para la oposición**, limitando de este modo uno de los componentes básicos de la dialéctica democrática. Si las políticas del gobierno están respaldadas por el conjunto de la comunidad internacional, ¿qué espacio de crítica y alternativa le queda a la oposición? No es extraño, entonces, que en algunos países los donantes se hayan convertido en la única oposición existente, con lo que ello supone de deterioro en la vida política nacional del país en cuestión.

Se trata de factores críticos que no cuestionan la nueva orientación de la ayuda, pero que debieran obligar a las organizaciones de la sociedad civil a mantener una política de vigilancia y de denuncia sobre este tema.

## 9. Nuevos problemas



### La emigración

Pese a la creciente relevancia del fenómeno, lo cierto es que hasta muy recientemente la comunidad de expertos y activistas del desarrollo han prestado muy limitada atención al fenómeno de la emigración. De hecho, existía una disociación muy notable entre las ONG orientadas a facilitar la integración social de los inmigrantes en destino y aquellas orientadas a objetivos de desarrollo. Nada justifica, sin embargo, esta segregación.

Existe un vínculo muy estrecho entre ausencia de desarrollo y emigración. Es cierto que no son ni los sectores sociales ni los países más pobres los que predominantemente emigran: entre otras cosas porque hasta para emigrar es necesario disponer de recursos. Ahora bien, más allá de este hecho, lo cierto es que el subdesarrollo, la sensación de carencia relativa, en un mundo crecientemente integrado, está en la base del auge más reciente de los movimientos migratorios. Cerca del 60% de los inmigrantes instalados en España proceden de países en desarrollo; y esa proporción sería del 65% si nos refiriésemos al conjunto de los emigrantes existentes en el mundo. En

suma, la emigración económica es expresión de la desigualdad vigente y de los limitados logros obtenidos hasta el momento en materia de desarrollo. Pero, al tiempo, también es cierto que la emigración constituye una de las opciones que las personas tienen para salir del subdesarrollo y la pobreza. El reconocimiento de esta doble relación debiera llevar a las organizaciones de la sociedad civil a incorporar, de una forma más activa y plena, la emigración en la agenda de desarrollo.

Por lo demás, la emigración no es un juego de suma cero: encierra un potencial de beneficios para todos los implicados, países emisores, países receptores y los propios emigrantes. **En la medida en que permite que la población se desplace desde donde es menos productiva (y peor retribuida) a donde es más productiva (y mejor pagada), la emigración contribuye a mejorar los niveles de eficiencia y equidad del sistema internacional.** Los logros en este ámbito pueden ser notables: piénsese que las diferencias en la retribución de la fuerza de trabajo entre países multiplican por más de cinco las registradas en los precios de las mercancías. Lo que quiere decir que las mejoras de eficiencia que se podrían

LAS MEJORAS DE EFICIENCIA QUE SE PODRÍAN DERIVAR DE UN ENTORNO DE MAYOR LIBERTAD PARA LA EMIGRACIÓN SON, EN POTENCIA, SUPERIORES A LAS QUE SE DERIVARÍAN DE LA LIBERTAD DE COMERCIO



derivar de un entorno de mayor libertad para la emigración son, en potencia, superiores a las que se derivarían de la libertad de comercio. Los estudios econométricos no hacen sino confirmar esta aseveración, evidenciando el potencial de desarrollo que encierran las migraciones.

Un potencial que se ve acrecentado por el efecto que las remesas pueden tener en las sociedades de origen de la emigración. Como es sabido, en la actualidad **los ahorros remitidos por los emigrantes conforman la principal fuente de financiación de los países en desarrollo, por encima de la inversión directa y de la ayuda internacional.** El Banco Mundial estima en 160 mil millones de dólares las remesas recibidas por los países en desarrollo, pero advierte que puede haber un 50% adicional no registrado. Si fuese verdad

esa estimación, se estaría hablando de una cifra de remesas que multiplica por 2,5 la magnitud de la ayuda correspondiente a 2005. Aun cuando no siempre las remesas se emplean en usos productivos, contribuyen a reducir los niveles de pobreza y vulnerabilidad de las familias. Y, en algunos casos, colaboran en la mejora de los equipamientos colectivos de las comunidades de origen, en la generación de capital y patrimonio de las familias emigrantes y en la mejora de los niveles de salud y educación de sus hijos.

No obstante, como todo proceso complejo, la emigración también encierra riesgos: el más importante de los cuales es **la pérdida de capital humano y la desestructuración social que la salida intensiva de emigrantes comporta.** Como es sabido, la emigración es autoselectiva, de tal modo que son

los más jóvenes, los de mayor capacidad de iniciativa y los mejor formados los que nutren esta corriente humana. Así pues, a través de la emigración los países pierden recursos que pueden ser valiosos para articular a la sociedad y asentar su estrategia de desarrollo.

La consideración de todos estos aspectos plantea un **ámbito complejo de trabajo para las organizaciones de la sociedad civil**. Tres líneas se plantean como elementos orientadores de la acción. En primer lugar, **luchar por el derecho a no emigrar**, a que las personas encuentren en sus países las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna: un derecho íntimamente asociado a los objetivos de la agenda de desarrollo. En segundo lugar, **presionar para lograr un marco más abierto a la movilidad de las personas**, de tal modo que se maximiza el impacto de desarrollo de la migraciones. Por último, **trabajar por defender los derechos de los emigrantes frente a los abusos, la explotación y la marginación, promoviendo, a cambio, la integración social y el respeto a la interculturalidad en las sociedades de acogida**. Tres tareas que no agotan el trabajo en este ámbito, pero que definen alguno de sus vectores básicos.

## El desarrollo tecnológico

Si hay un rasgo que caracteriza el modelo de crecimiento económico actual es su uso intensivo de los recursos tecnológicos. El progreso técnico, tomado en un sentido general, se ha convertido en un factor crucial que explica en las economías modernas la dinámica económica y de cambio social. Ahora bien, **si la tecnología constituye una importante fuente de progreso, puede convertirse también en un factor generador de desigualdades en la escena internacional**. De hecho, las asimetrías en el ámbito del conocimiento y de la tecnología se consideran en este momento como un factor que puede ser más relevante que la falta de capital físico en los países en desarrollo.

Dentro del amplio elenco de las nuevas tecnologías, han adquirido una especial relevancia las TIC, en la medida en que son propiciadoras de nuevos modos de producción,

intercambio y comunicación social. El desarrollo de la telefonía móvil, la informática e internet han permitido que se superen, incluso en algunos países en desarrollo, las dificultades de acceso a la información y comunicación que imponen las distancias, las barreras geográficas y el aislamiento. El potencial que encierran estas tecnologías para impulsar los procesos de desarrollo es, pues, muy notable.

No obstante, se parte de niveles de acceso a la tecnología digital muy dispares entre países, lo que da lugar a una “brecha digital” que se superpone a otros mecanismos adicionales de desigualdad en el sistema internacional.

Mientras en Europa occidental hay un ordenador por cada dos personas, en Asia meridional y en el África subsahariana esa relación es de 2 ordenadores por cada 100 personas; mientras en Europa hay 3.900 usuarios de internet por cada 10.000 habitantes, en el África subsahariana y Asia meridional la cuota apenas llega a 156; y mientras en la primera región hay 888 nodos de internet por cada 10.000 habitantes, en la segunda sólo hay cuatro. Las diferencias son, por tanto, muy notables.

La importancia que tiene para el desarrollo y los niveles de desigualdad de que se parte deberían aconsejar a donantes y ONGD prestarle mayor atención a este campo de acción. No es esta la realidad. Es más, la insistencia en orientar la ayuda a combatir la pobreza, aunque justificada, ha podido generar un efecto perverso sobre la orientación de los recursos, al desplazar aquellos objetivos relacionados con la promoción de capacidades tecnológicas y la formación de capital humano (como el apoyo a centros de investigación o a la consolidación de universidades).

Todo ello debería llevar a una integración más efectiva de este ámbito en el seno de la agenda de desarrollo. Un ámbito que obligaría, además, a establecer nuevos modos de actuación y nuevas alianzas entre los agentes sociales, estableciendo **asociaciones entre actores públicos y privados, entre empresas y ONGD, para hacer que la tecnología esté más directamente al servicio de las necesidades de los países en desarrollo**.

## Comentarios finales



El debate sobre la cooperación internacional para el desarrollo ha girado en torno a una agenda que, aunque básicamente correcta, no puede permanecer al margen de los retos de la gobernanza democrática, la cohesión social, y la paz y la seguridad de un sistema internacional transformado por las dinámicas de la globalización. Para los activistas y los estudiosos del desarrollo y de las políticas de cooperación internacional, ello demanda una mayor comprensión de las dinámicas de cambio que atraviesa el sistema internacional, y de las visiones, las posiciones políticas y las coaliciones de fuerzas sociales —incluidos gobiernos, organizaciones intergubernamentales y ONG internacionales— que pretenden influir en la conformación del orden internacional que habrá de establecerse en el futuro. Requiere, también, situar las propuestas sobre reforma de la ayuda, de las reglas del comercio internacional y de la financiación del desarrollo, en el marco de un programa más amplio de gobernanza democrática cosmopolita, orientado a la provisión adecuada de bienes públicos globales y a promover la cohesión social más allá de las fronteras nacionales de cada Estado.

Existen las condiciones para poner fin a la pobreza mundial, y revertir la preocupante tendencia al incremento de la desigualdad internacional que ha caracterizado los últimos decenios. Para lograr ese objetivo, sigue siendo decisivo el aumento y la mejora de la calidad de la ayuda, reglas comerciales más equilibradas y una solución pronta y equitativa a los problemas de endeudamiento. Sin embargo, también es necesario afrontar la “brecha” tecnológica —como se indicó, una nueva

manifestación de la desigualdad internacional— y asegurar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

Parte de la respuesta, sin embargo, radica en las instituciones, más que en los recursos. Hasta ahora, la agenda del desarrollo ha hecho hincapié en la fragilidad de las instituciones internas de los países pobres para explicar los fracasos del desarrollo. Sin embargo, también son las instituciones internacionales las que requieren ser fortalecidas y reformadas —con la atribución de parcelas de soberanía nacional, si es necesario—, para asegurar una gobernanza representativa, legítima y eficaz, el necesario suministro de bienes públicos globales, y un derecho cosmopolita reforzado, relativo a la asistencia y la protección de quienes son víctimas de los conflictos armados, de los crímenes de guerra y del genocidio.

Contemplar el desarrollo como expresión de los derechos inherentes a todo ser humano comporta, también, abordar adecuadamente la cuestión migratoria dentro de la agenda de la cooperación internacional. Para los inmigrantes, al igual que ocurre para quienes no pueden o no quieren serlo, el derecho al desarrollo es expresión de derechos de ciudadanía no satisfechos, cuya materialización ya no puede ser garantizada por los Estados-nación, entre otras razones a causa de las dinámicas de la globalización. El derecho al desarrollo es, por ello, la expresión de un concepto emergente de ciudadanía cosmopolita o global que parece estar llamado a proporcionar los nuevos fundamentos políticos y éticos de la cooperación al desarrollo. 🌐







