

PLATAFORMA 2015 Y MÁS

La palabra empeñada

LOS OBJETIVOS 2015 Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

SEGUNDO INFORME ANUAL
DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS



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

DISEÑO DE CUBIERTA: JOAQUÍN GALLEGO

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

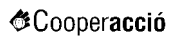
© PLATAFORMA 2015 Y MÁS, 2004

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2004
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TELÉFONO: 91 532 05 04
FAX: 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

LA PALABRA EMPEÑADA. LOS OBJETIVOS 2015
Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

ISBN: 84-8319-187-3
DEPÓSITO LEGAL: M-22.447-2004

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



CEAR / FUNDACIÓN CEAR

PLATAFORMA 2015 Y MÁS

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

ÍNDICE

PRÓLOGO por Rosa Regás 11

PRESENTACIÓN por Ramón Muñagorri, Juana Bengoa y Francisco Miranda 13

PRIMERA PARTE. SEGUIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO
DEL MILENIO 17

EL PAPEL DEL PNUD EN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS
DE DESARROLLO DEL MILENIO 19
por Fernando Casado

LOS OBJETIVOS DEL MILENIO COMO EJE ARTICULADOR
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COOPERACIÓN
Y DESARROLLO INTERNACIONAL 25
por Ignacio Soletó

REVISIÓN DEL ESTADO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO 31
por Juan A. Gimeno, Juan Manuel Andrés, M^a Eugenia Callejón
y Francisco Rivero

SEGUNDA PARTE. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN ESPAÑA 63

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL FINAL
DE UN CICLO 65

por José Antonio Alonso

NUEVOS Y VIEJOS INSTRUMENTOS Y MODALIDADES
DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO 81

por Manuel Iglesia-Caruncho y Jaime Atienza

LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO
DE LA UNIÓN EUROPEA 95

por José Antonio Sanahuja

POR UNA COOPERACIÓN PARTICIPATIVA. LA APORTACIÓN
CIUDADANA A LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO 109

por Carmen Coll y Miguel Romero

FINANCIACIÓN PÚBLICA DE ONGD. VALORACIÓN PRELIMINAR
DE LOS “NUEVOS” MODELOS DE FINANCIACIÓN DE ONGD
POR PARTE DE LA AECI 125

por Juan Manuel Toledano

EL PAPEL DE LAS ONGD EN EL DESARROLLO 137

por Antoni Albareda

TERCERA PARTE. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA 143

LAS DOS “COOPERACIONES”.
OTRA COOPERACIÓN ES POSIBLE 145

por Joaquim Rabella

LAS ONGD: ¿SOCIOS O INSTRUMENTOS
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS? 155

por María Luz Ortega

CONSEJOS DE COOPERACIÓN Y PARTICIPACIÓN
DE LA SOCIEDAD. UN PASO ADELANTE Y DOS ATRÁS 161

por José María Vera

EL ÁMBITO ÉTICO DE LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS
Y DE LAS EMPRESAS EN EL CONTEXTO DE SUS RELACIONES
CON LOS PAÍSES MÁS POBRES 169

por Carlos Ballesteros, Cecilia Carballo y Juana Bengoa

OTROS AGENTES: SINDICATOS 177

por Maite Núñez y Gracia Santos

LA UNIVERSIDAD Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO:
HACIA UN MARCO DE COLABORACIÓN CON LAS ONGD 185

por Koldo Unceta

PRÓLOGO

Es cierto que el compromiso es una opción personal y que en teoría nadie está obligado a ello, y que una obra de arte o de artesanía no tiene por qué ser comprometida para ser buena, incluso excelsa. Sin embargo el compromiso, no sólo en arte sino en la vida cotidiana, supone un valor de solidaridad, que es uno de los valores universales, tan necesarios para un mundo mejor como los valores de justicia, igualdad y libertad.

Son estos valores los que defendemos, y no sólo para nosotros mismos, sino para todos los seres humanos que habitan este mundo, sea cual sea su sexo, su religión, su raza o el color de su piel. Y los defendemos con más ardor que las creencias que nunca alcanzan la universalidad de estos tres pilares de una sociedad que se quiere mejor, más justa y más feliz.

El ejemplo de solidaridad lo encontramos en tantas asociaciones y grupos de personas de todo orden que se unen para ser un poco más fuertes, un poco más eficaces en la lucha. Los esfuerzos que despliegan no pueden medirse, no pueden valorarse porque sus resultados se aprecian a base de insistir en la lucha y de ampliar el número de luchadores.

Y no es cierto que de nada sirve la lucha frente a los grandes poderes que dominan el mundo. La experiencia nos demuestra que el progreso se hace con los granos de arena de los ciudadanos que a lo largo de los siglos han luchado por una sociedad menos vergonzosa que la que han recibido.

Un libro como éste es un ejemplo de la labor que se hace a diario con este objetivo de solidaridad y de responsabilidad. Porque en él encontramos testimonios honestos y estudios pormenorizados de los desequilibrios de los que en alguna medida todos somos responsables, todos los que vivimos en este mundo y permitimos que tantos seres humanos vivan en condiciones de humillación, hambre y muerte; todos los que defendemos que el compromiso no nos atañe tantas veces con el pretexto de que de nada serviría para un desastre planetario como el que estamos viviendo.

La vida es un milagro que merece ser vivida, pero es el peor de los castigos cuando se da en las condiciones en que la viven los miles de millones de seres humanos que no han logrado que se les reconozcan sus derechos más elementales. Armémonos con la responsabilidad y la solidaridad y luchemos cada día desde nuestra vida, nuestra profesión y nuestra voluntad por un mundo que si no es mejor es precisamente porque nunca hemos luchado todos por él.

ROSA REGÁS

Abril 2004

El contenido de estos trabajos es y quiere ser pensamiento y acción, incluyendo propuestas de reforma para el próximo futuro. Forma parte de las reflexiones, experiencias e inquietudes que animan a la *"Plataforma 2015 y más"*, un conjunto de organizaciones y personas que, en su quehacer diario, se preocupan por tejer alianzas, incidir en las políticas públicas de desarrollo internacional y reforzar el sector de la sociedad civil para consolidar la democracia en nuestro país, compartiendo su ejercicio con las organizaciones sociales y poblaciones de aquellos países empobrecidos donde desarrollan su labor como agentes de desarrollo. Un colectivo de organizaciones progresistas empeñado en conseguir que las políticas de cooperación internacional se construyan con la implicación activa de la ciudadanía, y se orienten al objetivo estratégico de reducir la pobreza en el mundo, convirtiéndose así en eje central de una nueva política internacional, y contribuyendo consecuentemente, con mejores resultados, a la construcción, de un orden internacional más justo.

El pasado 13 de febrero, continuando con la metodología de debate iniciada entre nuestras organizaciones en el año anterior, tuvo lugar el Seminario de presentación de los 14 informes que, a continuación, se recogen en este segundo Anuario de la *"Plataforma 2015 y más"*. Vaya por delante nuestro agradecimiento a todos los expertos y expertas del mundo académico que han colaborado en esta nueva edición. Una vez más, dicho Seminario

desarrolló sus sesiones de trabajo en la Casa Encendida de la Obra Social de Caja Madrid. Un lugar ubicado estratégicamente en el tradicional e interculturalmente renovado barrio de Lavapies y un espacio permanente de encuentro para nuevas experiencias, tecnologías y formas de entender la expresión artística y cultural, junto a las expresiones de la solidaridad como manifestación de la ciudadanía. Por todo ello, también reiteramos nuestro sincero reconocimiento a los responsables y al personal de la Casa Encendida.

Junto a estos informes que ahora publicamos, queremos compartir las reflexiones hechas por Manuel Iglesia-Caruncho, con motivo de este Seminario. Reflejamos, de este modo, la sensible percepción de una persona que nos ha venido animando y sustentando en todo este proceso. Y damos así continuidad a su labor de “prologuista” de nuestra Plataforma, ya que también fue él quien introdujo el primer Anuario de la Plataforma, *Ya es hora de cumplir*. Transcribiendo su valoración expresamos el sólido lazo que hemos ido tejiendo —unidos— en el horizonte del 2015. Quizá para entonces, otros, muchos otros, y principalmente la ciudadanía de los países empobrecidos, valoren y evalúen la importancia del necesario esfuerzo de muchas redes tejidas y organizadas de la sociedad civil, de uno y otro lado del mundo, para lograr hacer realidad ese pacto entre naciones que significa cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Con esta firme esperanza hemos empezado a andar el camino: “somos la primera generación dotada de recursos económicos y tecnológicos, de los conocimientos necesarios para erradicar la pobreza extrema y acabar con la miseria en el mundo” proclamó, sin excusas, el responsable de la Campaña del PNUD, Fernando Casado, al clausurar las Jornadas.

A continuación transcribimos las reflexiones de Manuel Iglesia-Caruncho.

“Valoración del Seminario

Respecto al contenido de las sesiones, me parecieron buenas todas las exposiciones, desde las de la primera mesa, con la excelente intervención de Ignacio Soletó y el magnífico trabajo de Economistas sin Fronteras expuesto por Juan Gimeno, hasta la conferencia de clausura de Fernando Casado que, en representación de la Campaña para los Objetivos del Milenio de NN.UU., explicó perfectamente el “pacto” entre los países ricos y los empobrecidos, que obliga a los primeros a cumplir con lo que propugnamos y exigimos desde la “Plataforma 2015 y más”: aumentar la AOD, reducir el peso de la deuda externa, abrir los mercados a los productos de los países en desarrollo... en definitiva cambiar y dotar de coherencia a las políticas que actualmente realizan los países desarrollados para cumplir el Objetivo 8.

Tengo que decir que me encantó (no puedo usar otra palabra) escuchar a las personas de las organizaciones de la Plataforma, desde la primera intervención, de Carmen Coll, Directora de Acsur-Las Segovias, relativa a la cooperación

de las entidades locales, hasta las de las cuatro últimas Mesas de la tarde que, al intervenir respecto del papel y relaciones de las ONG con las organizaciones del Sur (IEPALA), con los movimientos sociales (PTM), con las administraciones públicas (MPDL) y con las empresas (IPADE), trasladaron el protagonismo de la Jornada a donde tiene que estar: en las propias organizaciones de la Plataforma 2015 y más, aunque se cuente también con intervenciones de los colaboradores de la Plataforma del mundo académico, como debe ser.

Pienso que la asistencia fue excelente, con un salón de actos que debe tener una capacidad de unas doscientas personas y que estuvo lleno durante toda la jornada, lo que dice mucho de la organización y de la capacidad de convocatoria de las organizaciones de la Plataforma. En suma, creo que la iniciativa del Seminario anual de la Plataforma, como lugar de presentación de algunos de los trabajos preparados para el Informe anual y de reflexión y debate para las organizaciones, ha resultado buena y terminará por consolidarse y ser reconocida como una referencia necesaria, útil e interesante en el movimiento por una globalización alternativa.

Para terminar, ahora que termina el mandato de la primera “troika”, creo que la amistad y el cariño que siento hacia las personas y organizaciones que la han puesto en marcha, no traicionará la objetividad si digo que me parece extraordinaria y admirable la tarea que han llevado a cabo, junto con la del resto de organizaciones, en esta etapa de la Plataforma. Que haya varias propuestas importantes de actuaciones conjuntas, comenzando por la de acompañar y difundir en España la Campaña de los Objetivos del Milenio de NN.UU., me parece un buen reconocimiento, y creo que no hacen falta más palabras.

Algún reto para el futuro

Aunque estoy seguro que ya habéis tenido ocasión de reflexionar mucho más sobre los retos más importantes que tiene la Plataforma por delante, me animo a hacer tres o cuatro comentarios, por lo que puedan servir.

El primero es, enlazando con el punto anterior, sobre las posibles alianzas de la Plataforma. Parece claro la necesidad de reforzar las redes y organizaciones progresistas en general, y en lo que nos atañe, para mejorar la cooperación y avanzar hacia el desarrollo humano sostenible y una mayor igualdad internacional. Las organizaciones internacionales de más prestigio como el PNUD, la universidad, las organizaciones sindicales y los municipios pueden ser una buena compañía para la Plataforma, en esta etapa ilusionante que —tras el vuelco electoral vivido en nuestro país, el compromiso asumido en el discurso de investidura por el Presidente del Gobierno de hacer de la cooperación al desarrollo un instrumento esencial de la política internacional y los cambios que inmediatamente se han producido, al cumplirse la promesa de retirada de las tropas en Irak— tenemos por delante, en la lucha por el desarrollo humano sostenible, la reducción de la pobreza y el respeto a los derechos humanos,

comenzando por los de los emigrantes. Creo que la Plataforma no debe perder esta oportunidad de reforzar esas —u otras— alianzas.

La segunda reflexión tiene que ver con la necesidad de conseguir una cierta infraestructura de apoyo a la Plataforma: un Observatorio o como quiera que se llame, que permita a alguna(s) persona(s) sustraerse de las obligaciones del día a día de la gestión de las organizaciones y pensar únicamente en coordinar la elaboración de documentos para determinados eventos (reuniones internacionales, el propio Informe anual...); en dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos de los Objetivos del Milenio; en fortalecer lazos con otros colectivos... y tantas otras cosas.

La tercera reflexión es sobre la conveniencia de dar algún otro paso en la actuación conjunta de las organizaciones. No han sido pocos los que se han dado —entre ellos, el Seminario y el Informe anual, los stands conjuntos en las jornadas solidarias, la posición común ante Palestina...— y los frutos están ahí, pero es posible dar algunos otros. Por último, además de los grandes asuntos que nos ocupan para mejorar el mundo, la Plataforma puede avanzar en otros de ámbito más interno pero también muy importantes, como los que se expusieron en el Seminario —y en el trabajo incluido en este Anuario—, referido a los comportamientos éticos de las ONG y los procesos de acreditación. Debatir y elaborar posiciones comunes en los temas relativos al comportamiento, imagen y calidad del trabajo de las ONG, incidirá en la visión transformadora del concepto de solidaridad a nivel internacional y como motor de cambio social, sello e identidad de las ONG que forman parte de la Plataforma.”

RAMÓN MUÑAGORRI (CEAR)

JUANA BENGUA (SOLIDARIDAD INTERNACIONAL)

FRANCISCO MIRANDA (PTM-MUNDU BAT)

“Troika 2004” de la “Plataforma 2015 y más”

Abril 2004

PRIMERA PARTE
SEGUIMIENTO DE LOS OBJETIVOS
DE DESARROLLO DEL MILENIO

EL PAPEL DEL PNUD EN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

FERNANDO CASADO

*Responsable para España de la Campaña
de los Objetivos del Milenio de la ONU*

Ante todo quisiera mostrar mi agradecimiento a la “Plataforma 2015 y más”, no sólo por invitarnos a participar en esta publicación, sino también por la labor que están realizando en España para promover los Objetivos del Milenio. Y también a los miembros de organizaciones no gubernamentales españolas, ya que, como dijo Kofi Annan, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no se van a conseguir únicamente a través de las Naciones Unidas, sino a través de los esfuerzos de cada uno de los Estados miembros y de la sociedad civil.

Ante la confusión existente, quisiera enfatizar que los 8 Objetivos del Milenio no son un producto de la ONU, ni un nuevo modelo de desarrollo traído desde Nueva York o Ginebra. Los objetivos son el fruto de un acuerdo firmado por 189 países, incluido el nuestro, por compromisos adquiridos anteriormente en otras Cumbres y Conferencias.

Muchos de estos compromisos han sido adoptados gracias al impulso, la persistencia y la energía que las organizaciones de la sociedad civil han tenido al presionar a gobiernos y a organizaciones internacionales para adoptar una agenda del desarrollo más justa y basada en los principios de libertad, igualdad, tolerancia y respeto a la democracia.

En este sentido, todos formamos parte de la Declaración del Milenio, y todos somos responsables de trabajar conjuntamente para que los Objetivos del Milenio se cumplan.

Las iniciativas de las Naciones Unidas para promover los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son las siguientes.

1. A NIVEL GLOBAL

1.1. INFORMES DEL SECRETARIO GENERAL

Estos informes se preparan cada año, desde el 2002, a través de la Oficina Ejecutiva de Kofi Annan. Asimismo, cada cinco años el Secretario General prepara un informe sobre el progreso en la consecución de los objetivos, remarcando las carencias detectadas para lograrlos. El primer informe después de la Declaración del Milenio se publicará el año que viene, en 2005.

1.2. EL PROYECTO DEL MILENIO

El Proyecto del Milenio nació cuándo Kofi Annan solicitó a Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD, que creara un grupo para recomendar las mejores estrategias para lograr los ODM.

Liderado por el economista Jeffrey Sachs, el Proyecto del Milenio comienza con una investigación profunda que analiza los costes, las políticas y los programas que hacen falta para lograr los objetivos.

La iniciativa se realiza a través de 10 foros temáticos relacionados con los Objetivos. Los temas son los siguientes:

- Pobreza y desarrollo económico.
- La situación del hambre en el mundo.
- Educación y género.
- Salud materno-infantil.
- SIDA, malaria, tuberculosis y otras enfermedades.
- Sostenibilidad medioambiental.
- Agua y saneamiento.
- Mejora de las condiciones de los habitantes que viven en chabolas.
- Comercio.
- Ciencia y tecnología.

Estos grupos están coordinados por dos expertos. En general, uno de ellos pertenece a un país desarrollado y el otro a un país en vías de desarrollo. El grupo lo forman especialistas en estos temas, normalmente entre 10 y 15, y sus miembros pertenecen a la sociedad civil, al sector público al privado, y al sector académico. La gran mayoría son externos al sistema de las Naciones Unidas.

Se reúnen un mínimo de dos veces al año y elaboran informes con recomendaciones sobre cada aspecto. Actualmente, cada grupo ha publicado un primer informe sobre la situación de cada tema y está en proceso de publicación el segundo. Se puede acceder a todos los informes, así como al nombre de los expertos de cada grupo y las orientaciones del proyecto, en la página web: www.unmillenniumproject.org.

1.3. LA CAMPAÑA DEL MILENIO

El propósito de la campaña es fijar la atención y la acción del mundo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En los países desarrollados, la campaña se orientará a: a) explicar la necesidad de la ayuda y de un alivio urgente de la carga de la deuda, con la prueba indiscutible de los resultados; b) asegurarse de que la ayuda se destine a sectores y servicios que interesan a los efectos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y c) abrir mercados más amplios para los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados.

En los países en desarrollo, la campaña se orientará hacia: a) movilizar recursos internos; b) priorizar el gasto presupuestario para los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y c) fortalecer los derechos humanos, la democracia y la gobernabilidad, como se recoge en la Declaración del Milenio. Cada uno de estos objetivos se deberá perseguir de forma que armonicen con el contexto del país y de los grupos beneficiarios. Será absolutamente crucial que las actividades de la campaña se ajusten a las circunstancias de cada país.

2. A NIVEL NACIONAL

1. Los Informes de los ODM. EL PNUD está promocionando a su vez la preparación de informes nacionales anuales sobre los ODM, dirigidos a entender dónde están y hacia dónde van a la hora de lograr los objetivos.
2. Estudios nacionales sobre inversiones, la financiación de la consecución de los Objetivos y las estrategias para conseguir dichas Metas. Esta iniciativa pretende estimar el coste necesario para conseguir los objetivos y las áreas o sectores donde se debe invertir.

2.1. LA CAMPAÑA DEL MILENIO EN ESPAÑA

Mucha gente se ha preguntado ¿por qué es necesario invertir en promocionar los ODM en los países ricos, cuando la necesidad recae en los países en vías de desarrollo?

Y la respuesta está en que precisamente el Objetivo 8 establece que, para erradicar la pobreza y sus causas implícitas, es necesario crear un pacto global para el desarrollo. En este pacto, los países pobres se comprometieron a:

- Fortalecer sus aspectos de gobernabilidad.
- Fortalecer sus instituciones.
- Fortalecer sus políticas al desarrollo.

Por su parte, los países ricos se comprometieron a:

- Aportar más ayuda oficial al desarrollo, no sólo cuantitativa, sino cualitativamente.
- A condonar la deuda externa, sobretodo en los 49 países menos desarrollados.
- A incrementar el comercio y la transferencia de tecnología a los países pobres; lo cual quiere decir disminuir los subsidios y las tarifas que discriminan e impiden el crecimiento de los países pobres.

Si la Campaña del Milenio es necesaria es porque los países ricos no han cumplido lo prometido.

En este sentido, no podemos continuar exigiendo a los países pobres que logren los siete objetivos cuando nuestros compromisos en el Objetivo 8 no se han cumplido, y de hecho estamos muy lejos de cumplirlo.

Soy consciente de que muchas organizaciones no gubernamentales han criticado los objetivos, debido a que se sienten frustrados por el compromiso minimalista que los objetivos sugieren y están hartos de promesas vacías. Algunas críticas, incluso, han sugerido que los objetivos no son más que un disfraz de nuevos condicionantes por parte de los países donantes.

Pero existen otros grupos que han reconocido que ésta puede ser una oportunidad única para canalizar fuerzas, crear sinergias y trabajar conjuntamente con objetivos comunes para el desarrollo.

En este sentido, los Objetivos del Milenio pueden presentar una *opción diferente* debido a las siguientes razones:

1. Los objetivos representan un pacto global, no sólo entre los países ricos y pobres, no sólo con la ONU y la sociedad civil, sino también con instituciones claves para el desarrollo que hasta ahora no han priorizado el impacto del desarrollo social, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.
2. Los objetivos son realizables. Es posible conseguirlos. Es posible financiarlos. Mientras cientos de miles de millones se invierten en Irak y en la guerra al terrorismo, los objetivos se podrían conseguir con solo un importe de entre 50 y 100 mil millones de euros.

3. Los objetivos pueden monitorearse. Y esto es una gran novedad en la agenda del desarrollo. Se puede evaluar el progreso de cómo se están logrando y presionar a las entidades responsables de conseguirlos.

Aunque también es preciso preguntarse por qué las ONG deberían involucrarse en lograr los Objetivos del Milenio y qué responsabilidad tienen en todo el proceso.

- En primer lugar, los objetivos son el discurso dominante, no sólo entre los países donantes, sino también entre los países menos desarrollados, tal y como las ONG lo han estado reivindicando hace tanto tiempo. En este sentido es una alternativa al modelo del Consenso de Washington, en cuyo proceso tanto los gobiernos como la sociedad civil pueden participar activamente.
- Segundo, los objetivos pueden ser una herramienta crucial para asegurar que los Planes Estratégicos para la Reducción de la Pobreza, los llamados PRSP, integren políticas que solventen las necesidades de las comunidades más pobres, como la educación, la pobreza, o algunos aspectos de sanidad y salud básicas, y no fomenten un crecimiento que favorezca a una élite minoritaria.
- Tercero, debido a la amenaza que sufre el multilateralismo actualmente, es importante que se aúnen fuerzas en contra de un unilateralismo regido por intereses nacionales y comerciales, carentes de solidaridad internacional.
- Y cuarto, las ONG han estado demasiado tiempo dedicándose al desarrollo en solitario, incluso compitiendo por fondos con otros grupos sociales o económicos. Actualmente, muchas organizaciones se han dado cuenta de que es necesario trabajar conjuntamente para poder mejorar la salud de los más necesitados; mejorar la educación; mejorar el comercio; mejorar el medioambiente, etcétera.

Los ODM proporcionan ese marco, aprobado y consensuado por todos nosotros, para poder reivindicar ante los gobiernos mejores alternativas de desarrollo.

Esto se ha demostrado con los movimientos a favor de los derechos humanos, los grupos ecologistas, los movimientos para la defensa de la mujer, los movimientos por la paz y las plataformas de “no a la guerra”, los grupos sindicales de trabajadores, incluso los parlamentarios y las autoridades locales... Muchos de estos grupos se están uniendo alrededor de estos objetivos, para reivindicar una mayor justicia universal.

Y éste es uno de los lemas que se debería tener en cuenta a la hora de reivindicar y promover los objetivos en España. No se está pidiendo caridad, ni se está pidiendo gestos filantrópicos. Tan sólo se pide justicia... y que se

cumplan los acuerdos firmados por el Gobierno español en materia de desarrollo. Que se cumpla el 0,7% del PIB como Ayuda Oficial al Desarrollo. Que se garantice un comercio justo para que los productos de los países más pobres tengan acceso al mercado global. Que se condone la deuda externa de los países más pobres y endeudados.

Concluyendo, quisiera enfatizar que somos la primera generación dotada de recursos económicos y tecnológicos y de los conocimientos necesarios para erradicar la pobreza extrema y acabar con la miseria en el mundo. En ese sentido, tenemos una responsabilidad que cumplir y, por eso, uno de los lemas que deberíamos adoptar es: "*¡Sin excusas hasta el 2015!*".

La sociedad civil ha demostrado la influencia colectiva que ha aportado en materia de deuda externa, de comercio justo, en su lucha contra las minas personales, etc. Sólo la determinación de la sociedad civil podrá generar la acción necesaria para llevarnos por el camino adecuado para cumplir los Objetivos del Milenio. En este sentido, espero que podamos crear relaciones más estrechas y unir fuerzas en este objetivo común que todos queremos.

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

IGNACIO SOLETO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NOTAS

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

REVISIÓN DEL ESTADO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

JUAN A. GIMENO
JUAN MANUEL ANDRÉS
M^a EUGENIA CALLEJÓN
FRANCISCO RIVERO
Economistas sin Fronteras

1. PANORAMA GENERAL

En septiembre de 2000, 189 Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron la *Declaración del Milenio*, por la que se comprometen a intensificar los esfuerzos mundiales para reducir la pobreza, mejorar la salud, alcanzar la paz y fomentar los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental.

En su seno, se consideraron como esenciales en las relaciones internacionales los valores de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto de la naturaleza y responsabilidad. Para poner en práctica dichos valores, se establecieron una serie de grandes objetivos: la paz, la seguridad y el desarme; el desarrollo y la erradicación de la pobreza; la protección del entorno; la promoción de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno; la protección de las personas vulnerables; la atención a las necesidades especiales de África; y el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

La Declaración del Milenio destacó por la claridad, sencillez y ambición de sus objetivos: se definieron 8 grandes objetivos (los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, ODM, véase cuadro 1), a su vez divididos en 18 metas, acompañadas de 48 indicadores de seguimiento. El logro de tales metas depende, en muchas ocasiones, de cumplir lo ya pactado (o'7% del PNB para Ayuda Oficial al Desarrollo, ratificación del Protocolo de Kioto, Ronda Uruguay...).

CUADRO 1

OBJETIVOS Y METAS DE DESARROLLO DEL MILENIO

OBJETIVO 1. ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE
Meta 1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.
Meta 2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.
OBJETIVO 2. LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL
Meta 3. Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
OBJETIVO 3. PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER
Meta 4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015.
OBJETIVO 4. REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL
Meta 5. Reducir en dos terceras partes, ente 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.
OBJETIVO 5. MEJORAR LA SALUD MATERNA
Meta 6. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.
OBJETIVO 6. COMBATIR EL VIH/ SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES
Meta 7. Haber detenido y comenzado a reducir, para al año 2015, la propagación del VIH/ SIDA.
Meta 8. Haber detenido y comenzado a reducir, par el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
OBJETIVO 7. GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE
Meta 9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio.
Meta 10. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso a agua potable.
Meta 11. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de chabolas.
OBJETIVO 8. FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO
Meta 12. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio (Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional).
Meta 13. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados (Incluye el acceso, libre de aranceles y cupos, de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza).
Meta 14. Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General).
Meta 15. Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.
Meta 16. En cooperación con lospaíses en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.
Meta 17. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.
Meta 18. En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Programados para ser alcanzados no más tarde de 2015, es preciso trabajar de una forma conjunta, coherente y constante. En definitiva, la Declaración del Milenio es un contrato que hemos firmado todos y YA ES HORA DE CUMPLIR.

Los compromisos adquiridos a través de la Declaración del Milenio, tanto por países desarrollados como en desarrollo, que fueron ratificados en

la Conferencia de Monterrey, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo y en la Declaración Ministerial de Doha, han cristalizado en el llamado *Pacto de Desarrollo del Milenio*, basado en un sistema de responsabilidades compartidas, a través del cual la comunidad mundial pretende trabajar en pro de la consecución de los Objetivos.

El Pacto de Desarrollo del Milenio, presentado en el último informe del PNUD sobre desarrollo humano, es un plan de acción dirigido fundamentalmente a abordar las limitaciones estructurales y apoyar a los países más necesitados, mediante una propuesta política para alcanzar los ODM. Estos países se caracterizan por tener que hacer frente a obstáculos estructurales muy arraigados, que difícilmente pueden superar por sí mismos: propagación de enfermedades, aislamiento geográfico, fragilidad ecológica, excesiva dependencia de exportaciones de materias primas y un rápido crecimiento demográfico.

El Pacto propone un plan estratégico centrado en seis conjuntos de políticas para superar las trampas de la pobreza anteriormente mencionadas. Esas grandes políticas son: inversión en desarrollo humano, ayuda a pequeños agricultores, inversión en infraestructuras, fomento de actividades no tradicionales, fomento de los derechos humanos y fomento de la sostenibilidad ambiental. Así, a través del Pacto, si un país adopta las políticas adecuadas y se compromete a realizar una buena gestión pública en la consecución de dichas políticas (explicitadas en los “Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza”, elaborados por los propios países), la comunidad mundial (organismos internacionales, donantes bilaterales, agentes privados y organizaciones de la sociedad civil) debe ayudar a dicho país a alcanzar esos umbrales críticos de desarrollo, proporcionándole mayor apoyo y asistencia. Éste es el punto crucial, y la razón de ser, del Pacto de Desarrollo del Milenio.

En el último siglo, y más en concreto en los últimos 40 años, de los más de 140 Estados subdesarrollados, tan sólo cuatro (Singapur y Hong-Kong —Estados ciudad—, y Corea del Sur y Taiwán —los llamados *Nuevos Países Industrializados*—) han logrado salir de la agricultura para convertirse en sociedades industrializadas (mediante una modernización tecnológica y una distribución de la renta que han permitido la aparición de clases medias), mientras que el resto de países pobres (que sumarían unos 5.000 millones de personas) no se está desarrollando, sino que “...más bien se están estabilizando como *Economías Nacionales Inviabiles* (ENI) que no pueden vivir fuera de una sala de cuidados intensivos internacionales que les da respiración financiera y les permite detener la hemorragia de su deuda impagable, hasta un punto en que nada funciona, la inviabilidad se agrava, y los Estados subdesarrollados *implosionan* como *Entidades Caóticas Ingobernables* (ECI), llenas de violencia, como ya está pasando en América Latina, Asia y África”¹.

La comparación de la realidad actual del conjunto de países subdesarrollados respecto a su situación en 1990 permite destacar los siguientes resultados²:

- 54 países en el mundo son más pobres en la actualidad que en 1990.
- En 21 países se ha incrementado el porcentaje de personas que pasan hambre.
- En 14 países mueren más niños menores de 5 años.
- En 12 países disminuyen las matriculaciones en la escuela primaria.
- En 34 países ha disminuido la esperanza de vida.
- En 21 países se ha producido un descenso del índice del desarrollo humano (IDH, medida elaborada por el PNUD que resume las tres dimensiones del desarrollo humano: disfrutar de una vida larga y saludable, recibir educación y tener un nivel de vida digno).

De continuar la tendencia de la década de los noventa:

- A nivel mundial sólo se cumplirán para 2015 dos de los ODM: la reducción a la mitad de la pobreza de ingresos y el porcentaje de personas sin acceso a agua potable. Y ello debido más a los avances que se están produciendo en algunas regiones de China e India (cuyas enormes cifras de población descompensan la comparación) que a una auténtica evolución favorable en el conjunto de los países afectados.
- A nivel regional, África subsahariana no alcanzaría los objetivos referidos a la pobreza de ingresos hasta el año 2147, y en lo que respecta al SIDA y el hambre, la tendencia no es de reducción sino de empeoramiento.

En décadas anteriores, y en concreto en la de los noventa, el debate sobre la manera de lograr el desarrollo ha tenido como conclusión la formulación de tres requisitos:

1. La necesidad de reformas económicas, con el fin de conseguir la estabilidad macroeconómica que permitiría, mediante la entrada de inversiones, el despegue del país.
2. La necesidad de instituciones y gobernabilidad sólidas, que consiguieran hacer respetar las leyes y controlar la corrupción.
3. La necesidad de una justicia social y de la participación ciudadana en la toma de decisiones que les afectaban.

Sin embargo, como hemos visto, apenas se ha avanzado en la gran mayoría de países subdesarrollados o se ha retrocedido.

Existe un cuarto factor, sobre el que el PNUD llama la atención y en el que se pretende centrar los esfuerzos en los próximos años, sin abandonar los anteriormente mencionados:

4. Las limitaciones estructurales que impiden el crecimiento económico y el desarrollo humano.

Por último, existe un problema político sin cuya previa solución no se podrá avanzar. En la actualidad disponemos en el mundo desarrollado de más recursos que nunca y conocimientos técnicos como para abordar los grandes retos que se plantean en estos países (enfermedades infecciosas, baja productividad agraria, carencia de energía, falta de agua potable y saneamiento, falta de escuelas y de atención sanitaria). Lo que falta es una decidida voluntad política para aplicar adecuadamente esos recursos disponibles.

Según ponen de manifiesto los autores del *Informe sobre desarrollo humano 2003*, existen dos tipos de países que requieren una especial atención: los países de prioridad máxima o alta y los países que mantienen notables desigualdades entre grupos de su población.

1.1. PAÍSES DE PRIORIDAD MÁXIMA O ALTA

Son 59 países (un 35% de los países en desarrollo) con bajo desarrollo humano de partida y un progreso insuficiente (o retroceso) hacia los ODM.

Una parte de ellos, los de *máxima prioridad*, padecen una pobreza humana profundamente arraigada, los progresos observados en la última década son lentos o en retroceso y se encuentran en crisis en la práctica totalidad de los objetivos. Son países que se encuentran atrapados en la “trampa de la pobreza”. La mayoría de ellos se encuentran en el África Subsahariana.

Los *países de alta prioridad* son aquéllos que, o bien parten de niveles de pobreza menos desesperados, pero en los que los progresos están detenidos o retroceden, caso de América Latina; o aquéllos otros que parten de niveles de pobreza extrema y registran progresos moderados pero todavía demasiado lentos, como algunos países de Asia Central y Meridional y de Oriente Medio, así como, de nuevo, del África Subsahariana.

CUADRO 2
PAÍSES DE PRIORIDAD MÁXIMA O ALTA

REGIONES MUNDIALES	PAÍSES DE MÁXIMA PRIORIDAD	PAÍSES DE ALTA PRIORIDAD	TOTAL
África Subsahariana	25	13	38
Asia Oriental y del Pacífico	0	4	4
Asia Meridional	1	1	2
Estados Árabes	3	3	6
América Latina y el Caribe	1	3	4
Europa Oriental y CEI	1	4	5
TOTAL	31	28	59

El PNUD identifica una serie de limitaciones estructurales que impiden su crecimiento económico y su desarrollo humano:

- Barreras de acceso a los mercados internacionales.
- Elevados niveles de deuda.
- Escaso tamaño y desfavorable localización del país.
- Escasa fertilidad de la tierra.
- Vulnerabilidad a desastres ecológicos o catástrofes naturales.
- Enfermedades endémicas (paludismo, SIDA).
- Desigualdad social.

Estas situaciones atrapan a los países en la llamada “trampa de la pobreza”. Para salir de ella estos países necesitan de la ayuda de los países más desarrollados:

- ayuda exterior,
- asistencia técnica y financiera,
- apertura de los mercados de los países desarrollados,
- eliminación de los subsidios a la producción en los países industrializados.

A su vez, los países pobres deben adoptar una serie de medidas para el aprovechamiento de todos los recursos disponibles:

- Política fiscal: obtención de recursos fiscales, reasignación del gasto hacia los servicios básicos (educación, sanidad) e infraestructuras.
- Política económica: desarrollo industrial, para fomentar actividades y diversificar la economía. Fomento del papel de las pymes.
- Fomento de la gobernabilidad democrática y derechos humanos. Lucha contra la corrupción.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y desarrollar una buena gestión urbanística.

El Pacto de Desarrollo del Milenio pretende centrarse en estos países de prioridad máxima o alta.

1.2. PAÍSES CON NOTABLES DESIGUALDADES

En muchos de los países que han logrado alcanzar ciertos niveles de crecimiento y avanzan hacia la consecución de los ODM, existen todavía grandes grupos de población que no se benefician del crecimiento: regiones pobres, minorías étnicas o raciales, niñas y mujeres, hogares pobres..., en resumen, poblaciones marginadas que forman bolsas de pobreza dentro de los países y que son el exponente de un desarrollo desequilibrado.

En China, por ejemplo, las regiones costeras han crecido un 13% de media anual durante los noventa, mientras las regiones del interior lo han

hecho a unos ritmos mucho menores. Grandes regiones de China están quedando rezagadas. Lo mismo está ocurriendo en la India, donde existen enormes diferencias de riqueza, y donde la desigualdad ha aumentado.

El aumento de las desigualdades dentro de un país tiene efectos negativos en su ritmo de desarrollo, perpetúa la desigualdad de oportunidades y produce desestabilización social, por el malestar social que conlleva, generando violencia y conflictos. En los últimos años estamos viendo cómo en varios países de América Latina se están produciendo masivas protestas contra los gobiernos, ante el aumento de las desigualdades sociales y de la disparidad de los ingresos. Asimismo, se están incrementando las disparidades en la evolución de las tasas de mortalidad infantil, en la inmunización de niños, en la educación, etc.

La discriminación de niñas y mujeres no se reduce o va también en aumento. Según el informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Población titulado *El Estado de la Población Mundial 2002*, a nivel mundial, el número de mujeres que viven en la pobreza es mayor que el de hombres, y esta disparidad ha aumentado en el pasado decenio, además de que se están ampliando las disparidades de género en materia de salud y de educación entre los pobres.

2. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS 1 A 7

En el presente apartado se realiza una proyección del grado de cumplimiento de los siete primeros Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015 por parte de las regiones en vías de desarrollo. Partiendo del principio de que el exceso de información genera desinformación, el objetivo del análisis es agrupar los resultados en una cantidad de datos que resulte manejable y que, en conjunto, reflejen una tendencia tanto global como de las distintas regiones geográficas a la consecución o al alejamiento de los Objetivos. Los resultados se reflejan en la Matriz de Grado de Cumplimiento de los ODM en 2015 (véase Matriz 1). Para profundizar en la validez de los datos, en su organización y en el método de análisis empleado, se puede acudir a los anexos.

Para Naciones Unidas, los retos prioritarios para el cumplimiento de los ODM se centran en los países de máxima y alta prioridad. El África Subsahariana concentra los datos de grado de cumplimiento mayoritariamente por debajo del 50% respecto a los ODM, como se comprueba en la Matriz 1 y en el gráfico A1. Ese rango se considera por Naciones Unidas como progreso lento (valores entre el 0 y el 50%) o en retroceso (si el grado de cumplimiento se sitúa en valores negativos). Tan sólo en lo referente a equiparación educativa por géneros las previsiones de cumplimiento superan el 50% (progreso moderado en términos de Naciones Unidas), así como en tasas de alfabetización en las edades entre 15 y 24 años.

No obstante, es preciso profundizar en el análisis para ver si ese dato se da por un incremento de la escolarización y alfabetización de las niñas y de las mujeres jóvenes o por una disminución de las tasas de escolarización y alfabetización masculinas en esas franjas de edad. El aumento de matriculaciones en enseñanza primaria previsto hasta 2015 supondrá sólo un 17,6% del que debería darse para cumplir el objetivo de alcanzar el acceso universal, lo que supone un progreso muy lento de continuar la actual tendencia. Con ello, la tasa de escolarización prevista en educación primaria quedaría en 2015 en el 62,5%.

También los indicadores relativos a erradicación de la pobreza extrema y el hambre y a la reducción de la mortalidad infantil muestran un progreso lento del África Subsahariana hacia esos objetivos. Muestran retroceso los referidos a la mejora de la salud materna y al acceso de la población a agua potable y saneamiento mejorado. Con esta evolución prevista en la mayoría de los objetivos, el África Subsahariana seguiría sufriendo las situaciones más problemáticas en 2015, como se comprueba en los gráficos A3 y A4.

América Latina muestra una dispersión en el grado de cumplimiento de los distintos objetivos superior al resto de regiones en vías de desarrollo. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*, desde los años 90 se encuentra en un punto muerto en cuanto al logro de los objetivos, si bien parte de una situación menos desesperada. Es la situación de partida la que permite que pequeños avances supongan un grado de cumplimiento de los objetivos relativamente alto, pero aún así, en 2015 los que en mayor medida quedarán pendientes serán la erradicación de la pobreza extrema y el hambre así como el acceso al agua potable y saneamiento mejorado. Destaca además la reducción prevista de tierras cubiertas por bosques, y se prevé un retroceso también en la equidad de género en la enseñanza primaria de seguir la tendencia observada en los años 90.

Asia Occidental incluye, en la clasificación regional de Naciones Unidas, las repúblicas caucásicas de Armenia, Azerbaiyán y Georgia y los países de Oriente Medio. En Oriente Medio se mantienen diferencias persistentes entre países y, según el *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*, es la región donde mayor distancia se da entre el nivel de ingresos y el resto de indicadores de desarrollo. Por su parte, los países del Cáucaso se encuentran en retroceso en términos de pobreza y esperanza de vida. Así se refleja en el grado de cumplimiento de los indicadores del Objetivo 1. Los tres se tiñen de rojo en la Matriz 1 para el conjunto de la región, a lo que estos países contribuyen decisivamente. Y para la mayoría del resto de indicadores se prevé un progreso lento. Como se puede observar, el grado de cumplimiento previsto resulta menor del 50% en los Objetivos de matriculación universal en educación primaria, equidad de género y mortalidad infantil. No se aportan datos regionales de acceso a agua potable, pero sí de acceso a saneamiento mejorado, cuyo progreso en zonas rurales es igualmente lento.

RECUADRO 1

LA SALUD AÚN ESTÁ LEJOS DE SER UNA REALIDAD MUNDIAL

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial advirtieron el pasado día 8 de enero de 2004 que numerosos países en desarrollo no podrán lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con la salud a menos que se actúe resueltamente, empezando de inmediato y manteniendo un esfuerzo concertado durante los próximos doce años. Más preocupante aún es que, según han señalado las organizaciones, lograr los objetivos relacionados con la salud es particularmente difícil, y en ese aspecto se avanza más despacio que en otros ODM.

Los ocho ODM se fijaron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en septiembre de 2000, en la que 189 países se comprometieron a lograr unas ambiciosas metas para que mejorara la salud y el bienestar de centenares de millones de personas para el año 2015. Cuatro de los objetivos están relacionados con la salud: reducir en tres cuartas partes la mortalidad materna y en dos terceras partes la mortalidad infantil, reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, y mejorar el acceso al agua potable y a los medicamentos esenciales.

"En el momento en que se fijan ese tipo de objetivos, parece demasiado pronto para adoptar medidas urgentes, y luego, al cabo de pocos años, parece que es demasiado tarde", ha declarado el Dr. Lee Jong-wook, Director General de la OMS. "Cuando los objetivos son fruto de un amplio consenso existe también el peligro de que todos esperen a que sea otro quien se atreva a dar el primer paso. Estamos aún a tiempo de evitar esos escollos en lo que se refiere a los objetivos de 2015, pero para ello hemos de actuar de inmediato".

Según estimaciones del Banco Mundial, los progresos realizados para reducir la mortalidad infantil han sido tan lentos que ningún país del África subsahariana está en camino de lograr ese ODM. Al ritmo actual, en el conjunto del mundo en desarrollo sólo el 16% de los países (que corresponde al 19% de la población del mundo en desarrollo) está en vías de lograr ese objetivo. De modo similar, probablemente sólo el 17% de los países en desarrollo alcanzarán el ODM relativo a la mortalidad materna; en este caso están peor situados los países de América Latina y el Caribe, puesto que sólo el 4,2% de ellos está en camino de lograr el objetivo. Además, únicamente el 40% de los países en desarrollo siguen el ritmo adecuado para alcanzar el ODM relativo a la malnutrición.

"Aun si se registra un crecimiento económico general y se acelera el progreso hacia el logro de los ODM no relacionados con la salud, muchas regiones no podrán alcanzar muchos de los ODM relacionados con la salud. Habrá que recurrir a medidas tales como el aumento de los recursos comprometidos con el logro de los ODM relacionados con la salud, y la utilización de recursos de una forma más eficaz en los países», ha dicho el Sr. James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial. "Será particularmente importante la armonización de los donantes en cuanto a la movilización y utilización de los recursos, el reforzamiento de los recursos humanos en el sector de la salud, y la mejora del monitoreo y la evaluación, con un planteamiento fuertemente centrado en los países y en la equidad."

La falta de progreso hacia los ODM relacionados con la salud probablemente afectará a los adelantos en pos de otros ODM, tales como los relativos a la educación. Además, por ejemplo, el acceso de las madres al agua potable y a la educación es, en ambos casos, un determinante clave de las tasas de mortalidad infantil y en la niñez.

Reunidas en un encuentro de alto nivel en Ginebra, el 8 y el 9 de enero, algunas de las personas más influyentes en el campo del desarrollo, entre otros los representantes de los países afectados, de organismos de desarrollo y de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, evaluaron los progresos realizados hacia el logro de los ODM relacionados con la salud, y, lo que es más importante aún, determinaron lo que hay que hacer para que el mundo tenga alguna posibilidad realista de lograrlos.

Según se constató en la reunión, resulta particularmente desalentadora la lentitud del avance en materia de salud cuando muchas de las "tecnologías" necesarias para mejorar la salud están disponibles y son asequibles. Lo difícil es hacerlas llegar a la población: en otras palabras, construir sistemas de salud sólidos en todos los países. La falta de recursos supone una enorme limitación, pero no es el único problema. Proporcionar servicios de salud de calidad en los países pobres es un reto complejo: hay que disponer de recursos humanos y de información sanitaria fiable, y hay que velar por que lleguen hasta los más pobres. Los países que prestan ayuda tienen también que mejorar su colaboración, tanto en la obtención de dinero como para asegurar que el asesoramiento que proporcionan a los países pobres es coherente.

FUENTE: BOLETÍN PHARUS.INFO Nº 83. (WWW.PHARUS.INFO)

Lo mismo ocurre en las repúblicas ex-soviéticas del Asia Central que se engloban en la región de Asia Central y Meridional. Según los datos por países del último *Informe sobre Desarrollo Humano*, en el conjunto de la CEI los niveles de ingresos se han reducido en los 90 y se encuentran en niveles cercanos a los de los países menos desarrollados. En esta región no se han reproducido los éxitos en la transición a la economía de mercado que han experimentado los países de Europa Oriental que se integran en la UE en 2004.

Asia Meridional sigue siendo una de las regiones más pobres del mundo pero el progreso es más positivo, según el *Informe sobre Desarrollo Humano* 2003. Gracias a esta subregión, el conjunto de Asia Central y Meridional presenta avances moderados. La mayoría de los indicadores se concentran entre las cotas del 50% y el 100%. El resto de Asia presenta diferencias. La zona de Oceanía y Pacífico ha retrocedido o ha experimentado progresos lentos en los 90 en la mayoría de indicadores. En Asia Oriental, especialmente en China, los progresos se dan con grandes diferencias entre grupos de población, siendo, junto a los países de máxima y alta prioridad, países objeto de especial preocupación para Naciones Unidas.

A nivel global se puede observar el cumplimiento de los objetivos en los datos generales de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, si se utilizara un factor de esfuerzo necesario por regiones que ponderase las desigualdades de partida y la distancia al cumplimiento de los objetivos, los resultados globales serían inferiores a los que reflejan los datos mundiales en casi todos los indicadores. El resultado global en un objetivo dado no puede ser satisfactorio si no se reducen las disparidades aunque la mayoría de las regiones mejoren en ese objetivo. La fuerte concentración de países de máxima y alta prioridad en la región del África Subsahariana obliga a atender las necesidades de este continente de manera urgente, a través del cumplimiento del Objetivo 8, aplicando las políticas prioritarias que se verán en el próximo apartado.

3. OBJETIVO 8

Los objetivos 1 a 7 implican compromisos por parte de los países del Sur para erradicar la pobreza. Sin embargo, el Objetivo 8 afecta fundamentalmente a los países del Norte. Esta responsabilidad es especialmente decisiva, porque es difícil que los países más pobres consigan los Objetivos 1 a 7 antes descritos si no se cumple el Objetivo 8.

Mientras los objetivos anteriores tienen fechas concretas, el Objetivo 8 no fija fecha alguna para el cumplimiento de las metas. Ello supone que estos compromisos deben ser objeto de cumplimiento inmediato. Precisamente para propiciar el proceso de avance en los restantes objetivos.

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y el Consenso de Monterrey, resultado de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo 2002, celebrada en Monterrey (México), dejaron claro que la principal responsabilidad por conseguir los primeros siete objetivos recae sobre los países pobres, pero que los países ricos deben aumentar:

- la ayuda al desarrollo,
- el alivio de la deuda,
- el acceso equilibrado al comercio internacional, y
- la transferencia de tecnología.

Éstos serán precisamente los aspectos que abordamos a continuación.

3.1. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

De acuerdo con el *Consenso de Monterrey*, cifraremos el objetivo de referencia en este apartado en dos ratios:

- el 0,7% del PNB como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para los países en desarrollo, y
- al menos el 15% de esa ayuda, para los países menos adelantados.

En los gráficos 1 y 2 resumimos la evolución de los países de la OCDE en relación con los dos objetivos citados. Se representan todos los países aunque sólo se destacan los datos correspondientes a España y a las medias del conjunto analizado.

La media, tanto simple como ponderada en función del volumen de la ayuda, se encuentra muy por debajo del objetivo y con una tendencia, como ahora comprobaremos, decreciente.

España se coloca claramente en el pelotón de los más alejados del objetivo, donde sólo Estados Unidos, Grecia y, en los últimos años, Italia, ofrecen panoramas más negativos en el conjunto de los años observados.

En lo que se refiere al porcentaje dedicado a los países menos desarrollados, es triste comprobar cómo el objetivo, en tan modesta ratio como ha sido definido y que se cumplía como media de los países analizados en el comienzo de los años 90, decayó de forma clara en la primera mitad de esa década y se ha estancado en un punto muy alejado del objetivo.

España presenta un balance aún más desolador que en la cifra absoluta, compitiendo a lo largo del periodo con Estados Unidos y Grecia por ocupar la última plaza.

El detalle de las cifras se ofrece en los cuadros 3 y 4. Los datos se recogen en relación con el objetivo del 0,7%, de forma que sólo los valores iguales o superiores a 1 muestran su cumplimiento. Si en 1990 la media

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA AOD DE LOS PAÍSES DE LA OCDE, 1990-2002
(En porcentaje del PIB)

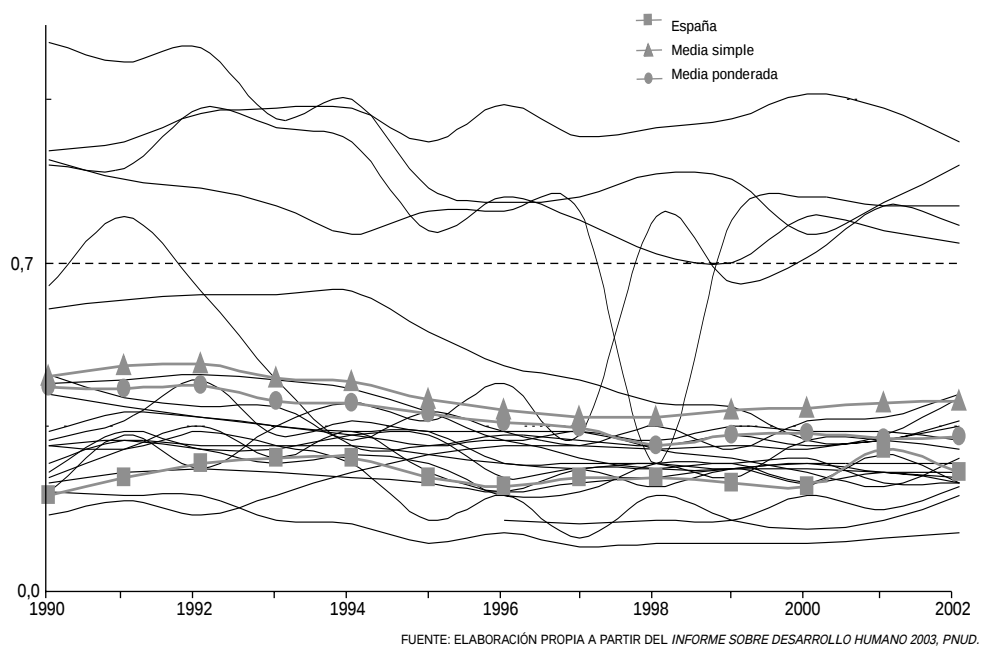
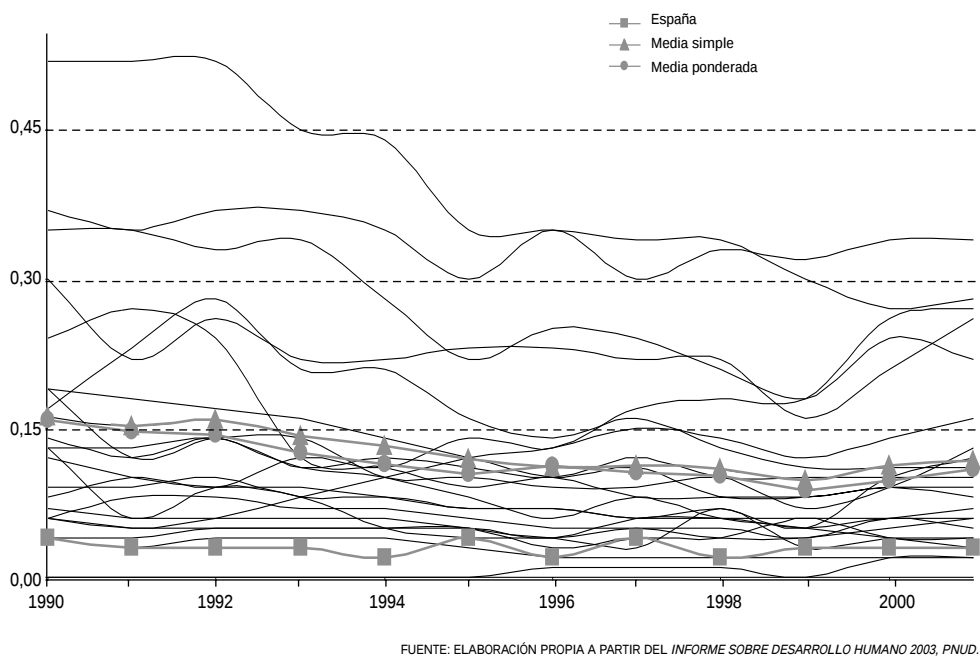


GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA AOD DE LOS PAÍSES DE LA OCDE A LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS, 1990-2001
(En porcentaje del PIB)



CUADRO 3
GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO RELATIVO A LA AOD*
(Porcentaje de cumplimiento)

	1990	1995	2002	2005	2010	2015	TEND.
Alemania	60	44	39	29	19	10	–
Australia	49	49	36	29	21	13	–
Austria	36	47	33	32	28	24	–
Bélgica	66	54	60	47	44	40	–
Canadá	63	54	40	24	09	–	–
Dinamarca	134	137	137	146	148	150	++
España	29	34	36	36	37	38	=+
Estados Unidos	30	14	17	08	01	–	–
Finlandia	93	44	50	18	–	–	–
Francia	86	79	51	32	10	–	–
Gran Bretaña	39	41	43	41	41	40	–
Grecia		21	31	41	41	40	–
Holanda	131	116	117	98	90	82	–
Irlanda	23	41	59	61	74	87	++
Italia	44	21	29	10	–	–	–
Japón	44	39	33	30	26	21	–
Luxemburgo	30	51	111	137	174	211	++
Noruega	167	123	130	97	76	55	–
Nueva Zelanda	33	33	33	33	33	33	==
Portugal	34	36	34	32	28	25	–
Suecia	130	110	106	92	77	62	–
Suiza	46	49	46	46	43	41	–
MEDIA SIMPLE	65	58	58	50	44	39	–
MEDIA PONDERADA	62	54	47	39	31	23	–
Nº DE PAÍSES QUE CUMPLEN	4	4	5	2	2	2	–

* UN VALOR SUPERIOR A 100 INDICA QUE EL PORCENTAJE DE AOD ES SUPERIOR AL 0,7% DEL PIB.
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL INFORME
SOBRE DESARROLLO HUMANO 2003. PNUD.

ponderada mostraba un grado de cumplimiento del 62%, en 2002 ha descendido hasta el 47%. Y lo que es peor, la tendencia lineal derivada de la serie 1990-2202 nos lleva a un alejamiento progresivo: de seguir la evolución de la AOD de los países de la OCDE desde 1990, en el año 2015 ese conjunto de países pasaría a dedicar menos de la cuarta parte del compromiso aprobado hace más de treinta años.

Si en 2002 sólo 5 países superan el 0’7%, a partir de 2005 sólo Dinamarca y Luxemburgo cumplirán el objetivo. Dos de los países más pequeños del conjunto que, por tanto, en poco inciden en el montante global.

CUADRO 4
GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO RELATIVO A LA AOD A PAÍSES MENOS DESARROLLADOS*
(Porcentaje de cumplimiento)

	1990	1995	2002	2005	2010	2015	TEND.
Alemania	80	47	40	17	0	–	–
Australia	40	40	33	24	15	6	–
Austria	47	33	40	25	19	14	–
Bélgica	127	67	87	39	19	0	–
Canadá	87	53	20	–	–	–	–
Dinamarca	247	200	227	204	191	179	–
España	27	27	20	17	16	15	–
Estados Unidos	27	20	13	5	–	–	–
Finlandia	160	60	60	–	–	–	–
Francia	127	80	53	13	–	–	–
Gran Bretaña	60	47	80	54	53	53	–
Grecia		7	13	54	53	53	–
Holanda	200	153	173	126	111	97	–
Irlanda	40	80	107	135	167	200	++
Italia	87	27	27	1	–	–	–
Japón	40	33	27	24	20	16	–
Luxemburgo	53	93	180	204	258	312	++
Noruega	347	233	187	99	14	–	–
Nueva Zelanda	27	33	47	49	57	65	++
Portugal	113	107	73	35	–	–	–
Suecia	233	147	147	85	36	–	–
Suiza	93	73	67	54	43	32	–
MEDIA SIMPLE	108	79	78	51	34	16	–
MEDIA PONDERADA	105	70	72	45	27	9	–
Nº DE PAÍSES QUE CUMPLEN	8	5	5	4	4	3	–

* UN VALOR SUPERIOR A 100 INDICA QUE EL PORCENTAJE DE AOD DESTINADO A LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS ES SUPERIOR AL 0,15% DEL PIB.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2003. PNUD.

Hay que indicar que sólo Irlanda, junto a los dos anteriores, muestra una evolución creciente, aunque todavía tan alejada del 0’7% que esta meta no se habrá alcanzado ni siquiera en 2015. Nueva Zelanda y España muestran una relativa estabilidad, pero estancados en poco más de un tercio del nivel deseable.

Los demás países, incluso los que parten de porcentajes irrisorios, presentan un perfil descendente que nos obliga a situar guiones en sus casillas de tendencia. Porque los valores teóricos resultan negativos.

El gráfico 3, donde se refleja la distancia al objetivo, muestra esa evolución negativa de forma evidente y sangrante.

Todavía más triste es la evolución del segundo criterio exigido a la ayuda al desarrollo (cuadro 4). Aún eligiendo su versión más suave, que al menos

el 15% de la ayuda se destine a los países menos desarrollados, en 2002 los datos muestran una separación respecto al objetivo de casi el 30%. ¡Un objetivo tan accesible que ya se cumplía en 1990!

Y la tendencia es brutalmente decreciente:

- de mantenerse, en 2015 el grado de cumplimiento habrá caído hasta el 10%;
- de 8 países que cumplían en 1990, sólo quedan 5 en 2002 y sólo serán 3 en 2015: Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo.

España también presenta un perfil decreciente en este índice. Aunque la tendencia es más suave que en el conjunto de los países, no puede olvidarse que el porcentaje español es cinco veces menor que el exigido como mínimo. Sólo Grecia y Estados Unidos presentan en 2002 un dato peor.

La dispersión de la ayuda española resta eficacia a su potencial incidencia. Y el análisis detallado de la misma hace dudar de los auténticos objetivos de las cifras oficiales: así, entre los principales receptores de la AOD española se sitúan países como Afganistán o Irak, no calificados como prioritarios de la cooperación española.

El gráfico 4, que relaciona evolución y tendencia para el conjunto de los países de la OCDE, refleja nítidamente los datos anteriores: si el índice se cumplía en 1990, baja notoriamente en 2002 y, de mantenerse la tendencia observada en la década anterior, podría llegar casi a anularse en 2015.

RECUADRO 2

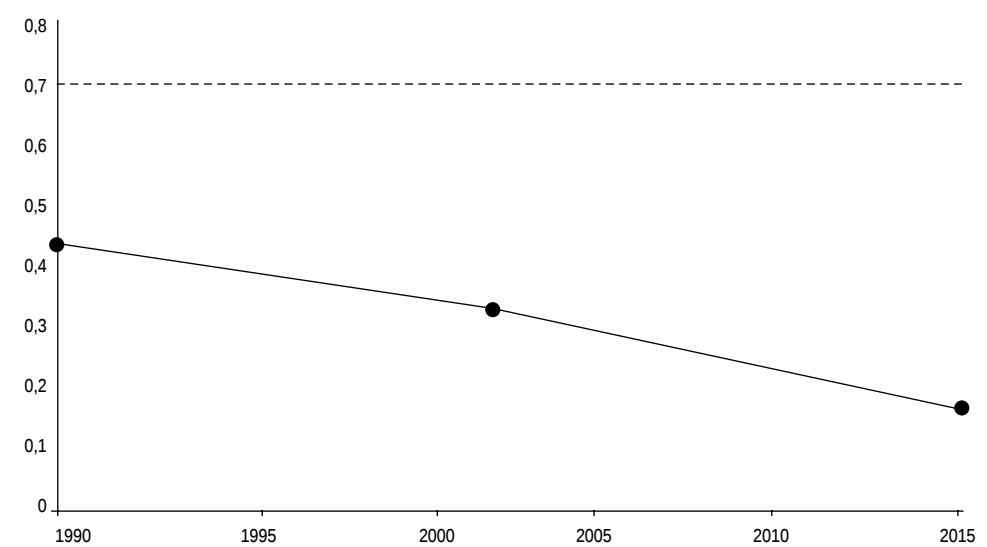
ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO: EL OBJETIVO DEL 0,7%

La idea de que los países ricos deberían dedicar el 0,7% de su PNB al desarrollo mundial fue propuesta por vez primera en 1969, en el Informe sobre Desarrollo Internacional dirigido por el ex primer ministro canadiense Lester Pearson. Esta cifra ha sido ampliamente aceptada como objetivo de referencia de la asistencia oficial para el desarrollo. Refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1970, formó parte de la estrategia de desarrollo internacional para esa década. Más recientemente:

- La Declaración del Milenio insta a los países ricos a que concedan una "asistencia para el desarrollo más generosa".
- El Consenso de Monterrey apela a "los países desarrollados que todavía no lo hayan hecho a que realicen esfuerzos concretos hacia el objetivo del 0,7% del PNB como AOD para los países en desarrollo, y de entre el 0,15 al 0,20%... para los países menos adelantados".
- La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible también solicitó a "los países desarrollados que todavía no lo hayan hecho a que hagan esfuerzos concretos hacia el objetivo del 0,7% del PNB como AOD para los países en desarrollo, y a que implementen de forma efectiva sus compromisos con dicha asistencia para los países menos adelantados".

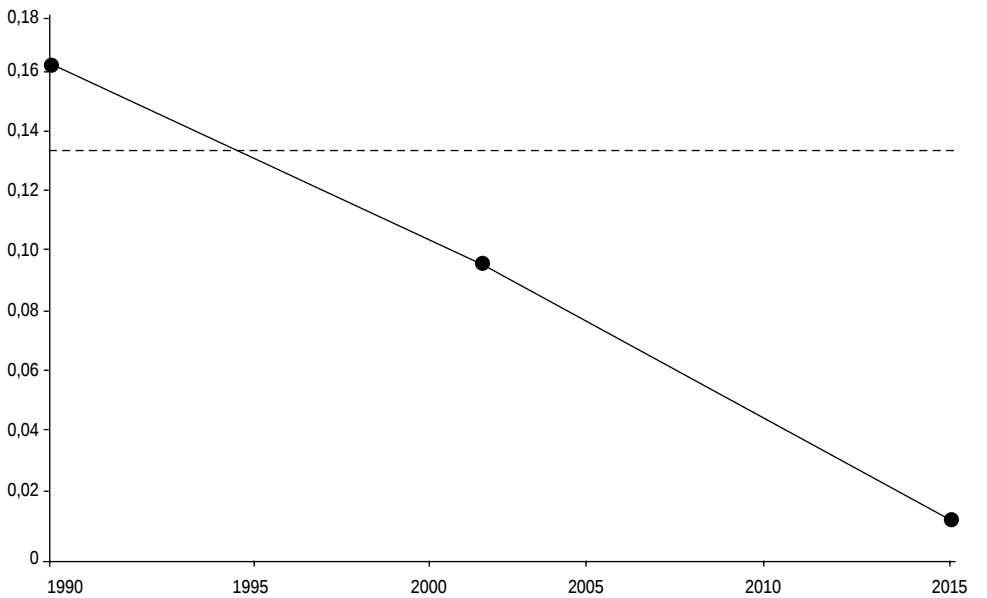
Si los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (los 23 donantes más grandes del mundo) proporcionaran realmente una asistencia oficial para el desarrollo igual al 0,7% de su PNB, la ayuda ascendería a 165.000 millones de dólares anuales, tres veces el nivel actual y muy por encima de los cálculos actuales sobre lo que se necesita para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

GRÁFICO 3
DISTANCIA AL OBJETIVO DE AOD IGUAL O MAYOR AL 0'7% DEL PIB
(Media ponderada)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO, 2003, PNUD.

GRÁFICO 4
DISTANCIA AL OBJETIVO DEL 0,15% DEL PIB, MÍNIMO DE LA AOD DESTINADO A LOS PAÍSES
MENOS DESARROLLADOS
(Media ponderada)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO, 2003, PNUD.

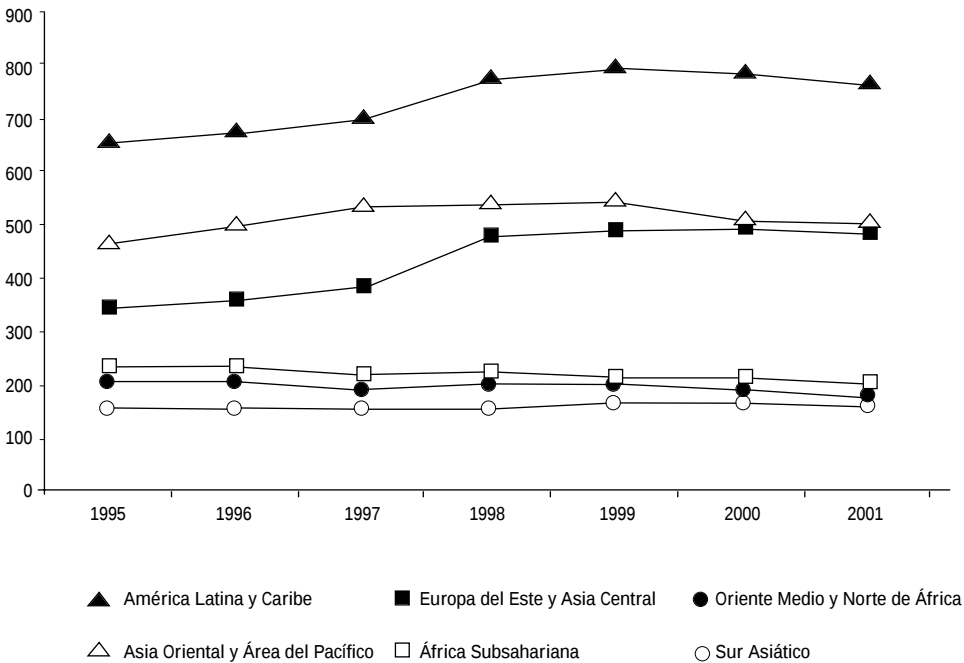
3.2. EL ALIVIO DE LA DEUDA EXTERNA

Los pagos derivados de la deuda externa, intereses y devoluciones, superan los ingresos totales por exportaciones de gran número de países del Sur y con creces al conjunto de ayudas oficiales recibidas. Lo que implica el absurdo resultado de que el conjunto de los países afectados sean exportadores netos de capital. Es decir, que no sólo no obtienen financiación externa, sino que deben destinar parte de su escaso ahorro interior a la amortización pendiente. Los presupuestos estatales dedican buena parte de su volumen al pago de las obligaciones de la deuda externa, en detrimento de cualquier intento de consolidación de programas en educación, sanidad, infraestructuras...

Mientras la carga de la deuda externa se mantenga en niveles como los descritos, es evidente que cualquier política de desarrollo está condenada al fracaso. El alivio de la deuda es, pues, condición necesaria para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

Los datos ofrecidos por el *Global Development Finance 2003* del Banco Mundial nos indican que en 2001 los países en desarrollo acumulaban un total

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA POR REGIONES
(Miles de millones de dólares)



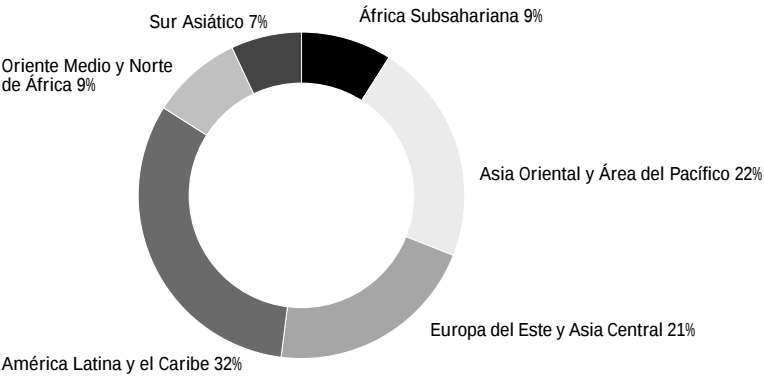
FUENTE: GLOBAL DEVELOPMENT FINANCE 2003.

de 2.332 miles de millones de dólares americanos. Esta cifra se encuentra, desde el año 2000 en retroceso, si bien la fuerte subida que sufrió durante los años 90 queda aun lejos de ser compensada. En el comportamiento de la deuda desde 1995 debemos observar dos grandes grupos que comparten rasgos: por un lado África, Oriente Medio y el sur de Asia, que se mantienen en niveles relativamente constantes, con una leve tendencia a la baja; y por otra parte América Latina, el resto de Asia y Europa del Este, que mostraron una tendencia fuertemente alcista hasta 1998, que se atenúa en 1999 para comenzar posteriormente una lenta recuperación. Esta tendencia es la que se observa para todo el mundo, al ser estas regiones los deudores de más del 75% del monto global de la deuda externa en los países en desarrollo. América Latina ocupa el primer lugar, por endeudamiento, en el cuadro de regiones del mundo.

A comienzos de 2003, 26 países se habían acogido a la iniciativa “Países Pobres Muy Endeudados” (PPME, HIPC en sus siglas inglesas). Ocho países han alcanzado sus puntos de culminación, lo que significa, en teoría, que parte de su deuda ha sido perdonada. Otros 18 países han alcanzado los puntos de decisión, lo que significa que comenzarán a beneficiarse del alivio del servicio de la deuda. Para estos países el servicio de la deuda descendió de 3.700 millones de dólares en 1998 a 2.200 millones de dólares en 2001, del 17,5% de las exportaciones al 9,8%.

Sin embargo, el ritmo del alivio de la deuda está siendo muy lento (19 países deberían haber alcanzado ya el punto de culminación) y, en todo caso, insuficiente tanto en las cuantías de la reducción de la carga como en los países que tienen acceso a la misma. Por otra parte en cuanto a amplitud resulta asimismo estrecha dado que tampoco ha beneficiado a suficientes países. De los ocho países que han alcanzado los puntos de culminación, dos ya han vuelto a una proporción del valor actual neto de la deuda superior al 150% de las exportaciones, el umbral considerado sostenible según la propia iniciativa PPME.

GRÁFICO 6
REPARTO GEOGRÁFICO DE LA DEUDA EXTERNA



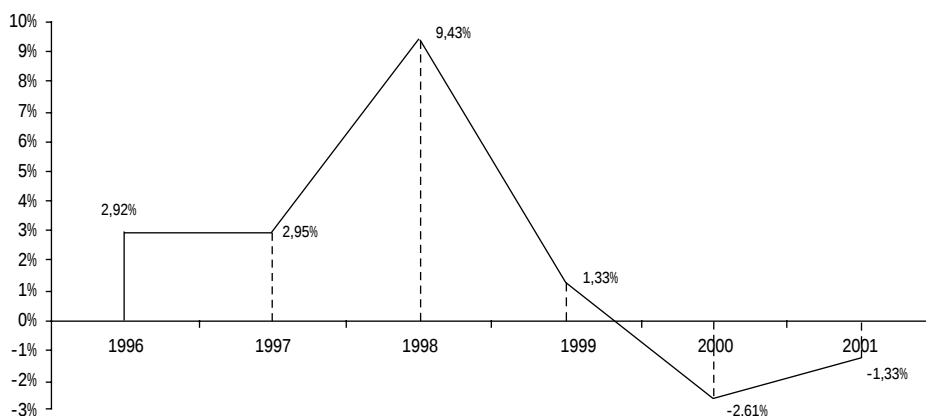
FUENTE: BANCO MUNDIAL.

En el mundo existen actualmente 52 países (un 37% de los países en vías de desarrollo) en los que la deuda supera esa ratio del 150%. En 22 países, además, el valor actual de la deuda es superior al valor agregado de todo lo que se produce en un año en estas economías. En 42 Estados el flujo que supone el servicio de la deuda es superior a las partidas presupuestarias de educación y en 72 es superior al gasto en sanidad.

La capacidad del servicio de la deuda debería evaluarse en relación con las necesidades del país para alcanzar los Objetivos. El esfuerzo necesario que se refleja en el análisis de los Objetivos 1 a 7 debería pesar a la hora de las visiones de la deuda pendiente.

GRÁFICO 7

TASA DE VARIACIÓN DE LA DEUDA AGREGADA DE LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO



FUENTE: GLOBAL DEVELOPMENT FINANCE 2003.

3.3. EL ACCESO EQUILIBRADO AL COMERCIO INTERNACIONAL

La declaración ministerial de Doha (Qatar), en la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2001, se comprometió a conseguir un acceso al mercado sin aranceles ni cupos para los productos procedentes de los países menos desarrollados. Objetivo recordado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (2002) celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica). De nuevo, nos encontramos con que no se marca un fecha para el cumplimiento del compromiso.

Las expectativas surgidas de la Ronda de Uruguay se han visto defraudadas, con la reciente ratificación palmaria de ese fracaso en la cumbre de Cancún.

Los beneficios que los países pobres obtendrían de la liberalización del comercio en los países ricos serían inmediatos: se estima que el incremento de los ingresos por exportaciones serían similares a los niveles actuales de AOD.

Pero la liberalización en el Norte implica también otros beneficios a medio y largo plazo, en la medida en que otorga mayores incentivos para el desarrollo de nuevas capacidades de producción.

CUADRO 5

ACCESO AL MERCADO MUNDIAL: COMPORTAMIENTO DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS
(En porcentajes)

	DE PAÍSES EN DESARROLLO	DE PAÍSES MENOS DESARROLLADOS
Importaciones (en valor) libres de aranceles (excluidas armas)	1996 = 54'8 2000 = 62'8	1996 = 71'5 2000 = 75'4
Importaciones (en valor) libres de aranceles (excluidos armas y petróleo)	1996 = 56'8 2000 = 65'1	1996 = 81'1 2000 = 70'5
Aranceles medios a las importaciones agrícolas	1996 = 10'5 2000 = 10'6	1996 = 6'3 2000 = 5'3
Aranceles medios a las importaciones textiles	1996 = 7'6 2000 = 7'0	1996 = 5'0 2000 = 4'7
Aranceles medios a las importaciones de confección	1996 = 12'0 2000 = 11'5	1996 = 9'1 2000 = 8'6

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL INFORME
SOBRE DESARROLLO HUMANO 2003. PNUD.

Los países ricos aplican aranceles más altos a los productos agrícolas y a las manufacturas simples, precisamente los productos que los países en desarrollo producen y exportan. En los años noventa, el arancel medio de la OCDE sobre productos manufacturados procedentes del Sur era del 3,4%, más de cuatro veces el arancel medio del 0,8% sobre las manufacturas de la OCDE.

Cuando los países más pobres intentan procesar sus exportaciones en lugar de exportar simplemente los productos primarios se enfrentan a aranceles más altos.

Las dificultades de competir se acrecientan ante los grandes subsidios que los países ricos otorgan a sus productos agrícolas nacionales. Estos subsidios son de tal envergadura, más de 300 mil millones de dólares anuales, que actúan como una auténtica política de *dumping*, afectando gravemente a los precios mundiales de los productos agrícolas, ocasionando un daño directo a los países pobres

Una versión más extrema de la misma política son los cupos de importación, es decir las limitaciones cuantitativas a la entrada de los productos. Los cupos no permiten que esos productos superen un volumen determinado para que no puedan competir. Los países de la OCDE aplican cupos especialmente para ropa y calzado, productos de mano de obra intensiva en los que los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa.

Teóricamente, los cupos de confección y textiles se retirarán paulatinamente para el año 2005, pero cabe ser escépticos respecto a su cumplimiento efectivo cuando en 2002 la situación era prácticamente idéntica a la que existía a finales de los años ochenta.

3.4. LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

El acceso a las innovaciones tecnológicas es también una condición importante para la consecución de los objetivos 1 a 7, porque posibilitan aumentos de la productividad y de los ingresos familiares y afectan también decisivamente

CUADRO 6
ACCESO A TECNOLOGÍA
(Índices por 100 habitantes)

	ACCESO A MEDICAMENTOS BÁSICOS		TELÉFONOS		ORDENADORES		ACCESO A INTERNET	
	1987	2002	1990	2002	1990	2002	1990	2002
Mundo	63	70	10,1	36,8	2,5	9,9	0,3	9,8
Desarrollados		91	38,1	103,4	8,9	36,4	0,3	33,4
En desarrollo	55	65	2,4	20,8	0,3	3,2	–	4,1
Norte de África		83	2,9	17,9	0,1	1,7	–	1,7
África Subsahariana		47	1,1	5,5	0,3	1,2	–	1,1
América Latina y Caribe		64	6,4	36,4	0,6	6,9	–	7,6
Asia (Este)		84	2,4	37,8	0,3	5,0	–	6,9
Asia (subcentral)		44	1,0	5,8	0,0	1,0	–	0,8
Asia (sudeste)		77	1,4	16,3	0,0	2,6	–	5,6
Asia (oeste)		86	10,0	41,5	1,2	5,1	–	6,3
Oceanía		77	3,4	9,7	0,0	5,8	–	3,2

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2003. PNUD.

al conjunto de las metas señaladas en temas como salud, educación e infraestructuras de transporte y comunicaciones. Pero cuando la prioridad es sobrevivir, no cabe esperar inversiones de los países del Sur.

Los bajos puntos de partida hacen especialmente rentable cualquier inversión en investigación y desarrollo. A pesar de las deficiencias en experiencia y la pérdida de sinergias, pequeños avances selectivos se traducen en espectaculares incrementos de productividad.

Los países ricos no han avanzado en el compromiso de compartir su tecnología en beneficio de la lucha contra la pobreza. El acuerdo ADPIC incluye disposiciones para la transferencia de tecnología pero, una vez más, sin obligaciones detalladas ni fechas objetivo. La reciente cumbre de Ginebra por la Sociedad de Información ha aprobado un plan de acción con el horizonte 2015 en el que se concretan algo los objetivos.

Un ejemplo claro de las discriminaciones existentes es el que se refiere a los medicamentos básicos. La Organización Mundial de la Salud ha denunciado reiteradamente la ausencia de inversión en la investigación que afecta a las enfermedades que más afectan a los pobres. En 1990, sólo un 10% del gasto en investigación y desarrollo en salud se dirigía a los problemas de salud del 90% de la población mundial. Esta situación no ha cambiado.

Y cuando los países pobres padecen enfermedades que también afectan a los países ricos, como el SIDA, no pueden compartir los avances por los altos precios que se mantienen con ayuda de patentes.

El cuadro 6 muestra de forma evidente la desigual distribución del acceso a las tecnologías, con África y Asia subcentral como áreas especialmente desfavorecidas.

NOTAS

- 1. Oswaldo de Rivero: *Los Estados inviables. No-desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, IUCM, Editorial La Catarata, Madrid, 2003. De Rivero es el actual embajador de Perú en la ONU.
- 2. PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 2003*, PNUD, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2003.

ANEXO 1

OBJETIVOS, METAS E INDICADORES PARA LOS QUE NACIONES UNIDAS APORTA DATOS DE TENDENCIA POR REGIONES

OBJETIVOS	METAS INDICADORES
Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Meta 1: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar al día 1.1.1. % población que vive con menos de 1\$ diario
	Meta 2: Reducir, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que sufren de hambre 1.2.4. % niños menores de 5 años con peso inferior al normal 1.2.5. % población desnutrida
	Meta 3: Alcanzar para el año 2015 el acceso universal a la educación primaria completa 2.3.6. Tasa de matriculación neta en educación primaria 2.3.8. Tasa de alfabetización de los jóvenes
Objetivo 2. Lograr la educación primaria universal	
Objetivo 3. Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer	Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de la enseñanza para 2015 3.4.9.05.P. Proporción de niñas respecto a niños, 2005 primaria 3.4.9.15.P. Proporción de niñas respecto a niños, 2015 primaria 3.4.9.05.S. Proporción de niñas respecto a niños, 2005 secundaria 3.4.9.15.S. Proporción de niñas respecto a niños, 2015 secundaria 3.4.9.15.T. Proporción de niñas respecto a niños, 2015 terciaria 3.4.10. Proporción de mujeres alfabetizadas respecto a hombres, 15 a 24 años
Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil	Meta 5: Reducir a dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años entre el año 1990 y 2015 4.5.13. Mortalidad infantil niños menores de 5 años 4.5.14. Mortalidad infantil
Objetivo 5. Mejorar la salud materna	Meta 6: Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes 5.6.16. Mortalidad materna 5.6.17. % nacimientos atendidos por personal especializado
Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Meta 9: Revertir la pérdida de los recursos naturales 7.9.25. Superficie de tierra cubierta por bosques 7.9.26. Superficies protegidas
	Meta 10. Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecen de acceso a agua potable y a saneamiento mejorado 7.10.30.U. % población urbana con acceso sostenible a fuentes de agua mejoradas 7.10.30.R. % población rural con acceso sostenible a fuentes de agua mejoradas 7.10.31.U. % población urbana con acceso a saneamiento mejorado 7.10.31.R. % población rural con acceso a saneamiento mejorado

NOTA: LOS INDICADORES SE CODIFICAN CON TRES DÍGITOS, CORRESPONDIENTES SUCESIVAMENTE AL OBJETIVO, A LA META Y AL NÚMERO DE INDICADOR ASIGNADO POR NACIONES UNIDAS.

ANEXO 2

MÉTODO DE ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

LOS DATOS DE TENDENCIA POR REGIONES

Los datos de tendencia por regiones geográficas, actualizados a mayo de 2002, tienen su origen en un informe conjunto de expertos de distintas agencias especializadas en los distintos ODM que participaron en la selección de los indicadores que mejor pudieran medirlos. Se presentan por Naciones Unidas como un anexo del Informe del Secretario General sobre la Aplicación de la Declaración del Milenio correspondiente a 2002. Este anexo de tendencias trata de ofrecer una síntesis del progreso global y regional hacia el logro de los ODM, así como de las disparidades entre regiones existentes en el proceso.

A pesar del esfuerzo por cuantificar los objetivos, Naciones Unidas aclara que para muchos de los indicadores no se dispone de esos datos. En unos casos, existen pocos países dentro de una región para los que se puedan ofrecer, lo que impide generar el dato a nivel regional. En otros, la información es deficiente y las estadísticas no son fiables. Por último, algunos de los indicadores escogidos se basan en los datos disponibles pero no son necesariamente los más indicados para medir los objetivos. Reconoce Naciones Unidas que será necesaria una revisión de los datos en el futuro a medida que la información mejore. De hecho, en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2003* califica la construcción de la capacidad estadística como una demanda urgente y una oportunidad sin precedentes para los países menos desarrollados.

Hay que recordar que el establecimiento de objetivos que se puedan concretar en datos numéricos es un salto cualitativo en la estrategia para el desarrollo, y en consecuencia la falta de estadísticas adecuadas en numerosos países supone una limitación para medir el progreso hacia el cumplimiento de los objetivos. En cualquier caso, Naciones Unidas otorga validez a los indicadores como mediciones para los ODM.

MÉTODO DE ANÁLISIS

El método de análisis es uno más de los posibles para medir el progreso hacia el logro de los objetivos. La proyección que se ha realizado parte de esos datos de tendencia, y resulta de comparar el dato del año inicial, 1990 o el posterior más cercano, con el último dato disponible (el más cercano a 2002), aplicando el supuesto de que esa tendencia de evolución de cada indicador permanezca constante hasta 2015. Este supuesto no tiene porqué darse en la realidad, pudiendo mejorar la tendencia hacia el cumplimiento de los objetivos en una región, pero también ralentizarse o incluso evolucionar en sentido opuesto de manera que esa región se aleje del cumplimiento de los mismos.

El grado de cumplimiento de un objetivo por una región se ha calculado comparando para cada indicador la variación prevista entre 1990 y 2015 (dado el supuesto de tendencia constante), con la variación que debería darse en el caso de que se cumpliera el objetivo que marca Naciones Unidas. El resultado representa el porcentaje de esfuerzo previsto para esa región en ese indicador respecto al que sería necesario para cumplir el objetivo.

El conjunto de resultados se refleja en la Matriz de Grado de Cumplimiento de los ODM en 2015 (Matriz 1), y en los gráficos A1 y A2 derivados de la misma. La información, como a continuación se comenta, debe complementarse con la Matriz de Situación a 2015 (Matriz 2) así como con los gráficos A3 y A4. Se han extraído dos gráficos de cada matriz para reflejar los resultados en un doble sentido: por regiones geográficas y a nivel global, por indicadores.

INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

El grado de cumplimiento de los ODM por las distintas regiones geográficas se refleja en la Matriz 1, en la que se asigna un color a las celdas según el acercamiento al objetivo. El nivel general de cumplimiento de los ODM tanto por regiones (gráfico A1) como a nivel global (gráfico A2) se observa según la concentración de resultados en torno a la cota del 100%. Esta cota significa que la evolución prevista de una región en ese indicador le permitirá cumplir con el objetivo de desarrollo que trata de medir. A mayor concentración de indicadores en torno a la misma, mayor número de objetivos se prevé que se acerque a cumplir en 2015. En ocasiones, un indicador puede reflejar el cumplimiento de un objetivo en más de un 100%, si se parte de niveles relativamente bajos. Ello no implica necesariamente una erradicación total del problema que pretende superar ese objetivo, sobre todo si se parte de niveles de desarrollo muy bajo. Para ofrecer una información completa en este aspecto, en la Matriz 1 se han distinguido aquéllos datos que suponen la erradicación total del problema que trata de paliar el objetivo (celdas verdes). La Matriz 2 completa la información, reflejando el punto en el que se situaría la región en 2015 según la evolución prevista, independientemente de que cumpla o no con los objetivos. Igualmente, se ha asignado un color a los distintos rangos de situación a 2015.

Si el grado de cumplimiento es positivo pero inferior al 100%, significa que se ha avanzado en la mejora de la situación, pero no todo lo que hubiera sido necesario para lograr el objetivo. Naciones Unidas considera progreso lento un resultado menor que la mitad del objetivo, y moderado si el resultado supera el 50% del objetivo, sin cumplirlo. Puede ocurrir también que el resultado sea negativo, lo que refleja un empeoramiento previsto de la situación en 2015 respecto a 1990, esto es, un alejamiento del objetivo establecido. Por otro lado, un menor grado de cumplimiento puede no significar un menor esfuerzo realizado, sino un mayor esfuerzo necesario en términos absolutos para cumplir con el objetivo, esto es, un punto de partida más bajo en 1990, caso generalizado del África Subsahariana. En otras palabras, puede derivar no de un menor numerador (esfuerzo previsto entre 1990 y 2015), sino de un mayor denominador (esfuerzo necesario) en la ecuación de grado de cumplimiento. Así, las regiones menos subdesarrolladas pueden lograr un alto grado de cumplimiento de un objetivo con relativo poco esfuerzo, mientras que el África Subsahariana puede realizar un mayor esfuerzo entre 1990 y 2015 y lograr un menor grado de cumplimiento del mismo objetivo, quedando todavía en una situación precaria en 2015. A su vez, un mayor grado de cumplimiento de un objetivo no implica una mejor situación en 2015 respecto a otra región que haya cumplido en menor medida ese objetivo.

Se ha incluido el dato agregado para los países en vías de desarrollo en aquellos indicadores para los que estaba disponible, para poder apreciar las disparidades en la consecución de los ODM no sólo entre regiones, sino entre éstas y el dato global. El motivo es poder apreciar si un acercamiento al objetivo a nivel mundial oculta en realidad marcadas diferencias entre regiones o, por el contrario, es un progreso no sólo hacia el objetivo global sino hacia la reducción de las desigualdades. En el primer caso difícilmente podría hablarse de éxito. Por el contrario, se podría hablar de cumplimiento de los objetivos en la medida en que ello implicara un acercamiento entre todas las regiones del mundo, esto es, si la diferencia de esfuerzo entre las regiones resultara directamente proporcional a la distancia que deben recorrer para lograr un objetivo dado.

ANEXO 3

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES POR REGIONES GEOGRÁFICAS
Agrupación de los países de desarrollo medio y bajo por regiones geográficas
según Naciones Unidas y el Banco Mundial. Correspondencias entre ambas clasificaciones

CLASIFICACIÓN NACIONES UNIDAS			CLASIFICACIÓN BANCO MUNDIAL (INDICADOR 1.1.1)		
REGIONES DESARROLLADAS – PAÍSES EN TRANSICIÓN			EUROPA Y ASIA CENTRAL		
Bielorrusia	Bulgaria	Estonia	Macedonia, FYR	Rumanía	Lituania
Bosnia-Herzegovina	Croacia	Hungría	Moldavia	Federación Rusa	República Eslovaca
Albania	República Checa	Letonia	Polonia	Serbia y Montenegro	Ucrania
ASIA ORIENTAL			ASIA ORIENTAL Y PACÍFICO		
Samoa Americana	Camboya	China	Fiji	Indonesia	Kiribati
ASIA CENTRAL Y MERIDIONAL			EUROPA Y ASIA CENTRAL		
Kazajistán	Kirguizistán	Tayikistán			
			ASIA MERIDIONAL		
Afghanistan	India	Pakistán	Bangladesh	Maldivas	Sri Lanka
Bhután	Nepal				
Corea, Rep. Dem.			ASIA ORIENTAL Y PACÍFICO		
Turkmenistán			EUROPA Y ASIA CENTRAL		
Uzbekistán					
			ASIA ORIENTAL Y PACÍFICO		
Lao PDR	Malasia	Islas Marshall	Micronesia	Mongolia	Myanmar
Palau	Papua Nueva Guinea				
Irán			ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA		
OCEANÍA			ASIA ORIENTAL Y PACÍFICO		
Samoa	Islas Solomon	Tailandia	Timor-Leste	Tonga	Vanuatu
Vietnam	Islas Marianas				
ASIA OCCIDENTAL			EUROPA Y ASIA CENTRAL		
Armenia	Azerbaiyán	Georgia			
			ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA		
Iraq	Jordania	Libano	Oman	Arabia Saudí	
Siria	Gaza y Franja Occ.	Turquía	Yemen		
NORTE DE ÁFRICA			ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA		
Argelia	Egipto	Libia	Marruecos	Túnez	
AMÉRICA LATINA Y CARIBE			AMÉRICA LATINA Y CARIBE		
Argentina	Costa Rica	Granada	México	Perú	Suriname
Belice	Cuba	Guatemala	Nicaragua	St. Kitts and Nevis	Trinidad y Tobago
Bolivia	Dominica	Guyana	Panamá	Sta. Lucía	Uruguay
Brasil	Repúb. Dominicana	Haití	Paraguay	St. Vicente y Granadinas	Venezuela
Chile	Ecuador	Honduras			
Colombia	El Salvador	Jamaica			
ÁFRICA SUBSAHARIANA			ÁFRICA SUBSAHARIANA		
Angola	Chad	Gabón	Madagascar	Niger	Sudáfrica
Benín	Comores	Gambia	Malawi	Nigeria	Sudán
Botsuana	Congo, Rep. Dem.	Ghana	Malí	Ruanda	Suazilandia
Burkina Faso	Congo, Rep.	Guinea	Mauritania	São Tomé y Príncipe	Tanzania
Burundi	Costa de Marfil	Guinea-Bissau	Mauricio	Senegal	Togo
Camerún	Guinea Ecuatorial	Kenia	Mayotte	Seychelles	Uganda
Cabo Verde	Eritrea	Lesoto	Mozambique	Sierra Leona	Zambia
Rep. Centroafricana	Etiopía	Liberia	Namibia	Somalia	Zimbabue

FUENTE: PNUD.

MATRIZ 1

GRADO CUMPLIMIENTO DE LOS ODM PREVISTO PARA 2015, SEGÚN LA TENDENCIA OBSERVADA POR LA ONU ENTRE 1990 Y 2002

OBJETIVO	META	INDICADOR: REFERIDO A LAS REGIONES ONU, SALVO *REFERIDO A REGIONES BM Y BAJOS*	PAÍSES EN DESARROLLO/ PAÍSES DE INGRESOS MEDIOS Y BAJOS*	NORTE DE ÁFRICA/ ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA*	ÁFRICA SUB- SAHARIANA	AMÉRICA LATINA Y CARIBE	ASIA OCCIDENTAL/ EUROPA Y ASIA CENTRAL*	ASIA ORIENTAL Y PACÍFICO*	ASIA CENTRAL Y MERIDIONAL/ ASIÁTICO MERIDIONAL*	OCEANÍA
Objetivo 1.	Meta 1. Ingresos	1.1.1*	114.9%	0.0%	11.6%	65.4%	-555.56%			88.4%
Pobreza extrema	Meta 2.	1.2.4	62.5%	0.0%	34.7%	151.5%	-188.4%		70.7%	146.2%
y hambre	Hambre	1.2.5	107.1%	0.0%	20.4%	109.9%	-119.0%		57.1%	168.1%
Objetivo 2. Educ.	Meta 3.	2.3.6	28.5%		17.6%		45.3%	-456.5%	56.7%	-37.2%
prim. universal	Primaria	2.3.8	43.7%	72.7%	73.9%	87.12%	58.4%	100.0%	52.7%	87.7%
Objetivo 3.	Meta 4.	3.4.9. 05.P	35.3%	64.3%	41.7%	-30.0%	25.0%	64.3%	37.5%	0.0%
Equidad de	Enseñanza	3.4.9.15.P	58.8%		69.4%	-50.0%	41.7%		62.5%	0.0%
género		3.4.9. 05.S	67.0%		52.5%		30.2%	62.5%	41.2%	86.5%
		3.4.9. 15.S	89.3%		70.0%		40.3%	83.3%	54.9%	
		3.4.9.15.T	82.7%		94.3%			12.3%	27.2%	-329.9%
		3.4.10	45.5%				73.5%		57.7%	75.0%
Objetivo 4.	Meta 5. Menores	4.5.13	40.1%		7.7%	113.6%	39.0%	62.0%	81.8%	115.1%
Mortal. infantil	de 5 años	4.5.14	37.5%	142.9%	13.6%		14.2%	60.8%	66.2%	104.2%
Objetivo 5.	Meta 6. Mortal.	5.6.16	55.6%	-215.7%	-123.7%	0.0%				
Salud materna	materna	5.6.17	63.2%	126.4%	11.1%	125.0%	40.7%		45.0%	130.7%
Objetivo 7.	Meta 9. Recurs.	7.9.25	-3.3%		-5.5%	-5.8%	106.4%	126.0%	105.0%	-13.3%
Medio ambiente	naturales	7.9.26		100.3%	100.1%	100.7%	107.4%	100.4%	100.2%	-5.7%
Meta 10. Agua		7.10.30.U	0.0%	83.3%	-107.1%	125.0%		-2500.0%		100.2%
potable y		7.10.30.R	112.5%	75.0%	41.7%	95.2%		75.0%		0.0%
saneamiento		7.10.31.U	166.7%	166.7%	-20.0%			159.1%	187.5%	97.2%
		7.10.31.R			-27.8%	93.2%	35.7%	127.6%	78.7%	129.6%
GC < 0%	Retroceso respecto a la situación de partida (UN: en retroceso)									
0% < GC <= 50%	Cumplimiento del objetivo en menos del 50% (UN: Progreso lento)									
50% < GC < 100%	Cumplimiento del objetivo en más del 50%, pero no al 100% (UN: Progreso moderado)									
GC >= 100%	Cumplimiento del objetivo superior al establecido (UN: Progreso rápido), pero sin erradicar el problema que se pretende paliar									
Pleno cumplimiento	Erradicación del problema que pretende paliar el objetivo									
GC: Grado de cumplimiento										

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS DE TENDENCIA DE NACIONES UNIDAS WORLD AND REGIONAL TRENDS: DATA FOR YEARS AROUND 1990 AND 2000.
1. VER ANEXO 1 PARA LISTA DE INDICADORES.

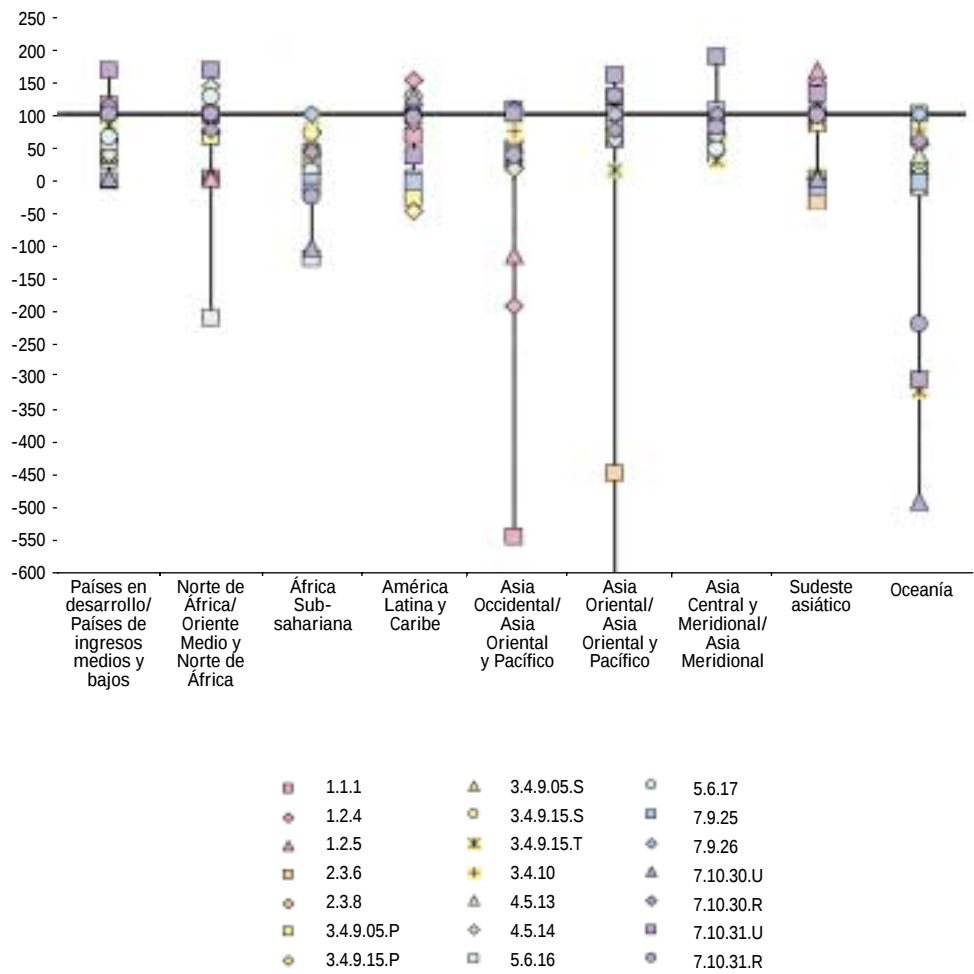
MATRIZ 2

SITUACIÓN PREVISTA PARA 2015, POR ODM, SEGÚN LA TENDENCIA OBSERVADA POR LA ONU ENTRE 1990 Y 2002.

OBJETIVO	META	INDICADOR: REFERIDO A LAS REGIONES ONU, SALVO *REFERIDO A REGIONES BM	PAÍSES EN DESARROLLO/ PAÍSES DE INGRESOS MEDIOS Y BAJOS*	ÁFRICA/ ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA*	NORTE DE ÁFRICA/ ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA*	ÁFRICA SUB- SAHARIANA	AMÉRICA LATINA Y CARIBE	ASIA OCCIDENTAL/ EUROPA Y ASIA CENTRAL*	ASIA ORIENTAL/ Y PACÍFICO*	ASIA ORIENTAL Y MERIDIONAL/ ASIA MERIDIONAL*	SUDESTE ASIÁTICO	OCEANÍA
Objetivo 1.	Meta 1. Ingresos	1.1.1* inversa	87,7%	98,0%	98,0%	54,8%	88,6%	92,44%	75,4%		100,0%	
Pobreza extrema	Meta 2.	1.2.4 inversa	78,0%	90,0%	90,0%	73,6%	97,3%	72,1%	64,4%	100,0%	89,8%	
y hambre		1.2.5 inversa	90,7%	96,0%	96,0%	68,6%	94,1%	90,4%	82,1%	100,0%	97,3%	
Objetivo 2. Educ.	Meta 3.	2.3.6	85,6%	100,0%	100,0%	62,5%	100,0%	90,1%	88,4%	87,2%	89,9%	93,3%
prim. universal	Primaria	2.3.8	89,4%	90,8%	90,8%	91,3%	99,15%	92,4%	82,5%	100,0%	99,3%	89,1%
Objetivo 3.	Meta 4.	3.4.9.05. P	89,0%	92,5%	92,5%	89,5%	93,5%	86,5%	82,5%	95,0%	94,0%	85,5%
Equidad de	Enseñanza	3.4.9.15. P	93,0%	101,5%	101,5%	94,5%	92,5%	89,5%	89,5%	101,0%	94,0%	86,5%
género		3.4.9.05.S	90,8%	102,3%	102,3%	88,1%	106,0%	78,4%	75,9%	89,9%	98,3%	88,8%
		3.4.9.15.S	97,0%	111,0%	111,0%	92,5%	106,0%	81,5%	81,5%	95,5%	102,0%	85,0%
		3.4.9.15. T	94,1%	114,5%	114,5%	97,0%	119,0%	203,5%	66,5%	55,3%	172,6%	22,6%
		3.4.10	94,0%	100,5%	100,5%	101,5%	102,5%	95,5%	89,0%	101,0%	102,0%	97,5%
Objetivo 4.	Meta 5. Menores	4.5.13 inv. x100	92,5%	100,0%	100,0%	83,3%	98,6%	94,8%	94,3%	97,4%	98,2%	93,5%
Mortal. infantil	de 5 años	4.5.14 inv. x100	94,8%	99,7%	99,7%	90,0%	99,2%	95,2%	95,2%	97,8%	98,3%	93,5%
Objetivo 5.	Meta 6. Mortal.	5.6.16 inv. x100	99,7%	99,1%	99,1%	98,5%	99,8%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Salud materna	materna	5.6.17	69,5%	97,0%	97,0%	45,0%	98,5%	71,5%	51,0%	0,9%		
Objetivo 7.	Meta 9. Recurs.	7.9.25	24,9%	1,0%	1,0%	23,8%	44,4%	4,2%	10,5%	19,4%	40,7%	61,6%
Medio ambiente	naturales	7.9.26		100,3%	100,3%	100,1%	100,7%	107,4%	100,2%	100,4%	100,9%	100,2%
Meta 10. Agua		7.10.30.U	92,0%	96,5%	96,5%	78,5%	97,0%		100,0%	86,5%	91,0%	58,0%
potable y		7.10.30.R	82,5%	87,5%	87,5%	52,5%	78,0%		100,0%	75,0%	81,5%	52,0%
saneamiento		7.10.31.U	87,5%	99,0%	99,0%	72,5%	87,5%	100,0%	97,0%	91,0%	90,5%	79,5%
		7.10.31.R	56,0%	100,0%	100,0%	38,5%	68,5%	65,5%	46,0%	64,5%	71,5%	57,5%
S 2015 < 50%		50% <= S 2015 < 75%		75% <= S 2015 < 90%	90% <= S 2015 < 100%							
S 2015 >= 100%												
S 2015: Situación prevista para 2015, suponiendo constante la tendencia observada desde 1990 hasta 2002												

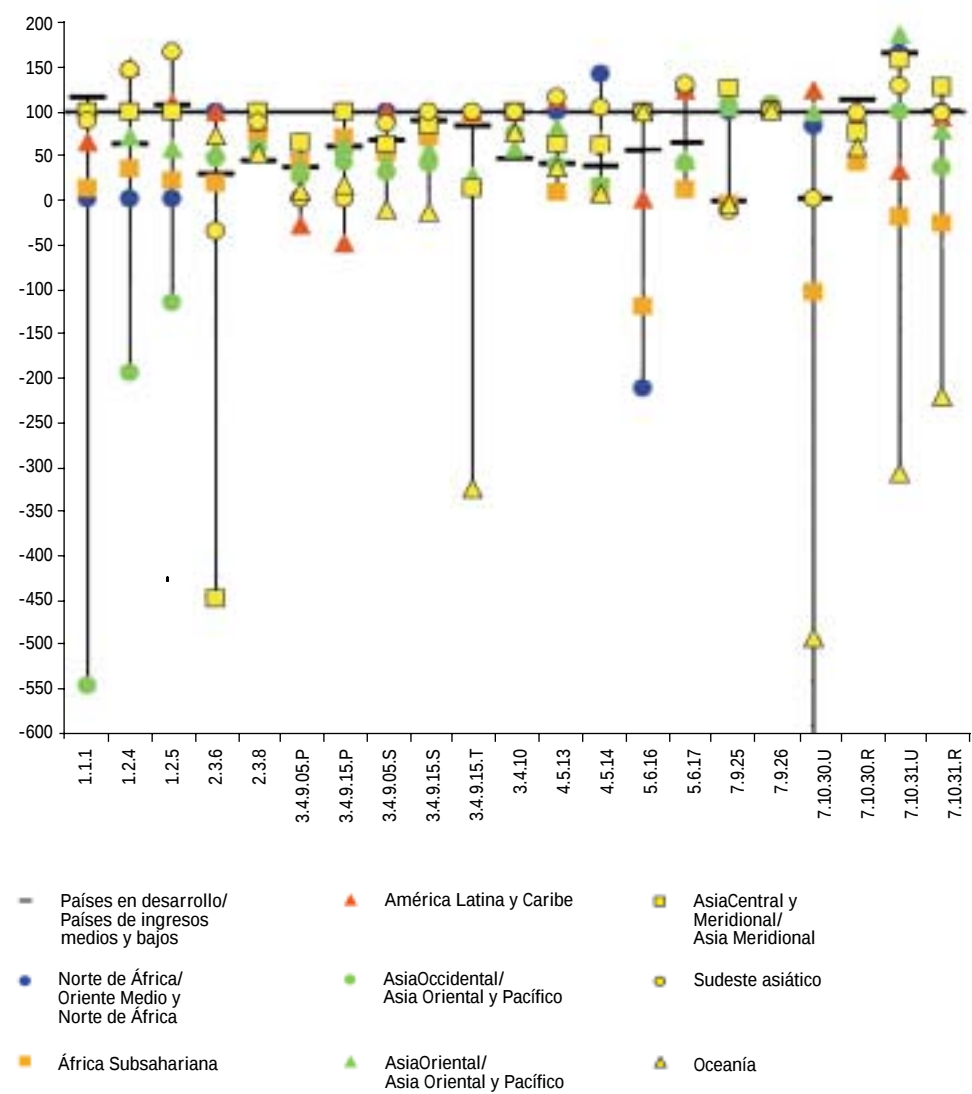
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS DE TENDENCIA DE NACIONES UNIDAS WORLD AND REGIONAL TRENDS: DATA FOR YEARS AROUND 1990 AND 2000.
1. VER ANEXO 1 PARA LISTA DE INDICADORES.

GRÁFICO A1
GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS ODM PREVISTO PARA 2015, POR ZONAS GEOGRÁFICAS
(En porcentaje)



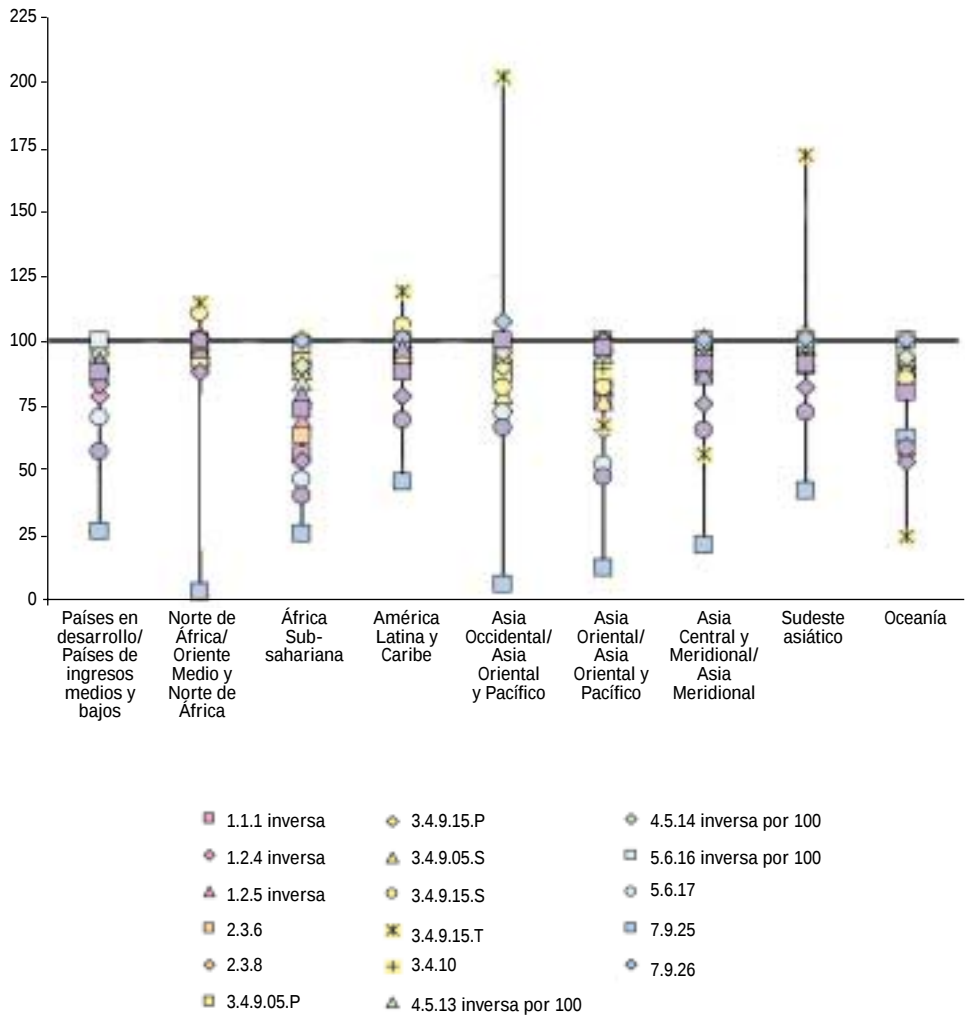
* VÉASE ANEXO 1 PARA LISTA DE INDICADORES
FUENTE: MATRIZ 1.

GRÁFICO A2
GRADO DE CUMPLIMIENTO GLOBAL DE LOS ODM PREVISTO PARA 2015, POR INDICADORES
(En porcentaje)



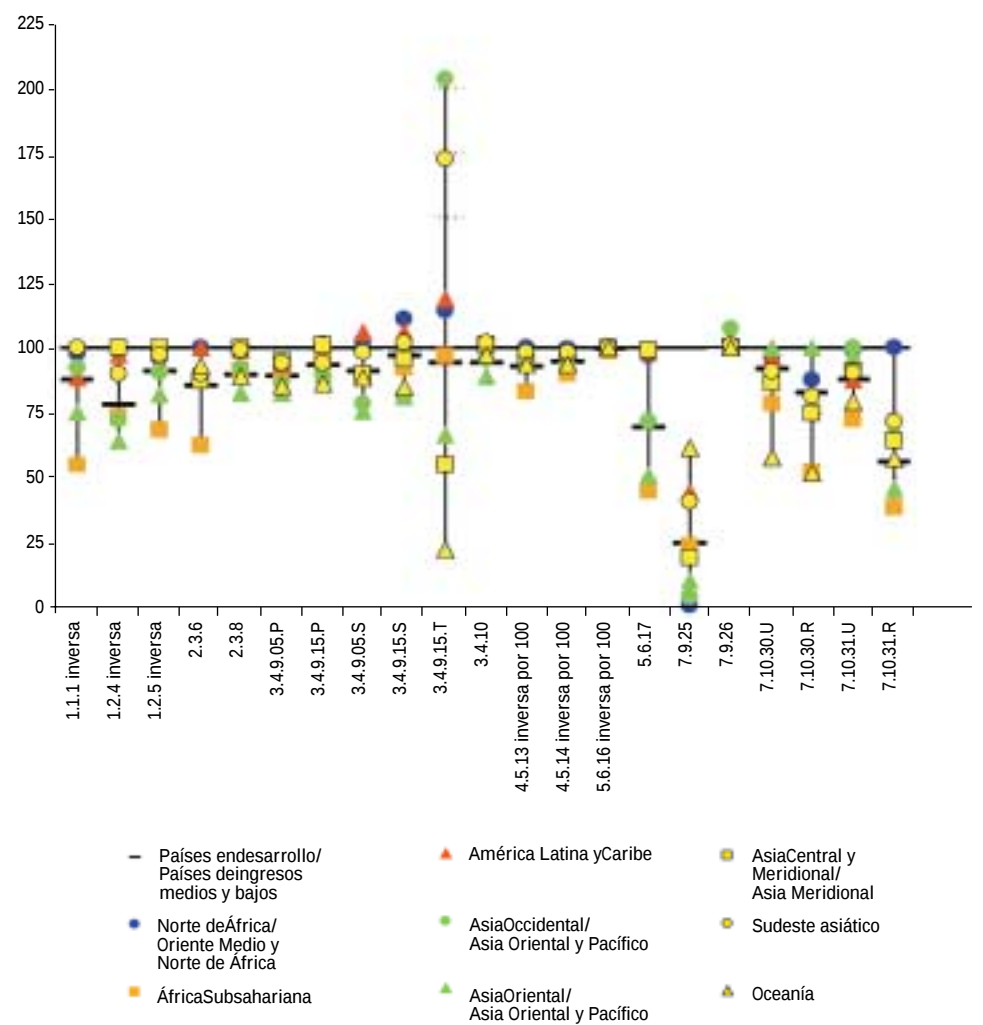
* VÉASE ANEXO 1 PARA LISTA DE INDICADORES
FUENTE: MATRIZ 1.

GRÁFICO A3
SITUACIÓN PREVISTA DE LOS INDICADORES PARA 2015, POR ZONAS GEOGRÁFICAS
(En porcentaje)



* VÉASE ANEXO 1 PARA LISTA DE INDICADORES
FUENTE: MATRIZ 2.

GRÁFICO A4
SITUACIÓN GLOBAL PREVISTA PARA 2015, POR INDICADORES
(En porcentaje)



* VÉASE ANEXO 1 PARA LISTA DE INDICADORES
FUENTE: MATRIZ 2.

SEGUNDA PARTE
LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN ESPAÑA

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL FINAL DE UN CICLO

JOSÉ ANTONIO ALONSO

Catedrático de Economía Aplicada

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

1. INTRODUCCIÓN

El Gobierno formado tras las elecciones del año 2000 se encontraba en una situación óptima para propiciar un salto de calidad en la política española de cooperación al desarrollo. El legado de la legislatura anterior, aunque admitiese objeciones, debía juzgarse con tonos netamente positivos. Es cierto que no había logrado progreso alguno en la cuantía de la ayuda, pero, a cambio, dejaba una serie de iniciativas de interés en los ámbitos legislativos, de diseño estratégico y de mejora de los procedimientos técnicos de gestión que podían augurar, caso de que se consolidasen, un avance significativo en la calidad de la política de ayuda. Así lo constató el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en su evaluación de 1998, en la que se hacía mención a las expectativas que suscitaba el programa de medidas en curso. Lamentablemente, aquellas expectativas quedaron manifiestamente frustradas en la legislatura que ahora se cierra. No sólo no se produjo avance alguno, sino que se registraron manifiestos retrocesos en la concepción de la ayuda y en el clima de diálogo político preexistente. El presente artículo pretende hacer balance de esta legislatura que ahora se cierra, reflexionando acerca de los cambios institucionales que el sistema requiere. Se partirá para ello de lo que constituye la aportación básica de la que se partía: la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobada en julio de 1998.

2. EL LEGADO DE LA LEY

La ley comportó un importante paso adelante en la institucionalización normativa de la política española de ayuda. Para una cooperación como la española, construida a retazos, a través de decisiones sucesivas, y carente de textos doctrinales y programáticos, la elaboración de la ley constituía una oportunidad única para ordenar de una manera integral el sistema. Y, en efecto, la ley establece, de una manera sistemática y con un enfoque muy apropiado, los principios y objetivos, las instituciones, competencias e instrumentos propios del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo.

El proceso de elaboración de la ley fue seguido muy activamente por los sectores sociales implicados en la ayuda, que, finalmente, con matices menores, respaldaron la propuesta. De tal forma que la ley que fue aprobada con un amplio respaldo en el Parlamento, consagrando un modelo de cooperación en línea con la doctrina internacional, sistematizada por el CAD de la OCDE.

Pero, acaso, la contribución más decisiva de la ley es que pretendió dar respuesta normativa a alguna de las debilidades y carencias más significativas de la cooperación española. En concreto, la ley ofrecía cinco novedades de interés:

- En primer lugar, define un *marco doctrinal* apto para orientar la política de ayuda. En concreto, se establece la necesidad de concebir la lucha contra la pobreza como el objetivo central al que se debían orientar los esfuerzos en materia de cooperación; se asume el concepto de desarrollo humano como el marco doctrinal desde el que entender el desarrollo; y se definen una serie de objetivos que en lo esencial recogen los aspectos básicos de la agenda internacional relacionados con la equidad de género, la sostenibilidad ambiental, el buen gobierno o la defensa de los derechos humanos. Dada la elevada vinculación que la cooperación española tenía con operaciones comerciales, la definición que hace la ley constituía un avance notable y sentaba las bases para una posible reorientación futura de la ayuda.
- En segundo lugar, la ley establece un *marco para la planificación de la ayuda*, generando los mecanismos necesarios para dotar de un mayor aliento estratégico a la cooperación. Dado el carácter reactivo y disperso de la cooperación española, hasta entonces carente de definición estratégica de mediano alcance, tal respuesta resultaba un importante paso adelante. En concreto, el ciclo de planificación se define a través de cuatro instrumentos básicos: el *Plan Director*, elaborado para cuatro años; el *Plan Anual* que concreta la labor del Plan

Director en cada uno de los años de su vigencia; las *Estrategias Sectoriales* para orientar la ayuda en cada uno de sus ámbitos especializados de trabajo; y las *Estrategias País*, que definen la concreción de las tareas de ayuda en cada país. En su conjunto, conforman un cuadro de instrumentos aptos para el desarrollo de una política estratégica de la ayuda.

- En tercer lugar, la ley avanza en el propósito de *integrar los instrumentos de ayuda*. En concreto, tratando de disolver el carácter bicéfalo de la cooperación española, la ley atribuye las funciones directivas al Ministerio de Asuntos Exteriores, al que hace responsable de la política de ayuda en su conjunto, con independencia de las competencias de gestión de cada cual. A su vez declara que todos los instrumentos de la ayuda deben someterse a los propósitos que la ley define, lo que comporta una clara llamada de atención a los modos en que tradicionalmente se habían gestionado los créditos FAD, mucho más orientados hacia objetivos comerciales que a los relacionados con la ayuda. Éste es el motivo por el que los responsables del Ministerio de Economía y de la Secretaría de Estado de Comercio Exterior se mostraron, en su momento, notablemente resistentes a la aprobación de la ley.
- En cuarto lugar, la ley trata de avanzar en la *coordinación de los actores de la ayuda*. En concreto, además de reforzar la CICI y reafirmar el papel del Consejo de Cooperación al Desarrollo, la ley crea una nueva instancia de coordinación: la Comisión Interterritorial, con la misión de promover la coordinación de las iniciativas de la Administración Central y de las Administraciones Autonómicas y Locales. Al tiempo, propone también la creación en el seno del Congreso de una Comisión parlamentaria para el seguimiento de la política de ayuda.
- Por último, en su artículo 4, la ley asume la necesidad de promover la *máxima coherencia* entre la política de ayuda y el resto de las políticas públicas con incidencia sobre los países en desarrollo.

Acorde con lo señalado, la ley abría notables posibilidades para mejorar los niveles de eficacia y calidad de la cooperación española. Como veremos, esas posibilidades no se aprovecharon; e, incluso, cabe afirmar que se ha retrocedido respecto a aquello que la ley sugiere.

3. LA ÚLTIMA LEGISLATURA

Desde 1997 en que se inició la elaboración de la ley hasta la actualidad, la cooperación española atravesó por dos etapas claramente diferenciadas. Pese a la continuidad en el color político del Gobierno, las Elecciones Generales de 2000 marcaron una abrupta ruptura en la orientación, propósitos y estilo

de trabajo de las autoridades responsables de la cooperación gubernamental española. En un primer momento, y hasta el año 2000, se impulsa un proceso de reforma de la cooperación española inspirado en las recomendaciones que emanan del CAD. En definitiva, lo que se pretende es ordenar la ayuda, para dotarla de una mayor vocación estratégica, y mejorar los contenidos técnicos de sus acciones a través de un más exigente seguimiento del ciclo del proyecto. A este impulso reformador responde la elaboración de la ley, la puesta en marcha, por primera vez, de un plan de evaluaciones sobre acciones e instrumentos de la cooperación española y el intento de elaboración de un Plan Director de la Cooperación acordado con el resto de los actores de la ayuda.

Tras las Elecciones de 2000, el Partido Popular obtiene la mayoría absoluta y se produce un importante cambio en la orientación de la política de ayuda. Se abandona el esfuerzo reformador de la anterior legislatura y se pasa a defender una concepción de la cooperación más directamente vinculada a los intereses —comerciales y culturales— de la política exterior española. Como consecuencia de esta involución, se entra en clara beligerancia con las recomendaciones que emanan del CAD relacionadas con el objetivo de reducción de la pobreza y se quiebra el diálogo con los actores sociales.

Son cambios de suficiente entidad como para motivar una movilización de más de 200 personas y de 100 organizaciones comprometidas con la ayuda, que suscribieron un Manifiesto titulado *Ante la contra-reforma en el sistema de ayuda: por una política de cooperación efectivamente orientada a combatir la pobreza*. Entre los hechos que revelan la naturaleza de esta regresión, cabe destacar los siguientes aspectos:

- En primer lugar, se abandona el borrador de Plan Director consensuado en la legislatura anterior y se sustituye por un nuevo documento, notablemente alejado en sus principios, fundamentación técnica y exigencias estratégicas del documento anterior. Se eliminan del nuevo documento las referencias a aquellos principios —como el de asociación, apropiación de la ayuda por parte del receptor, integración de instrumentos o coherencia de políticas— que el antiguo documento recogía; y se insiste en el papel de la ayuda como instrumento al servicio de los intereses de la política exterior española. Adicionalmente, se hace una formulación notablemente contradictoria del objetivo de lucha contra la pobreza que la ley había definido como propósito básico de la cooperación.
- En segundo lugar, se procede a modificar la composición del Consejo de Cooperación, alterando para ello un real decreto que apenas tenía seis meses de vigencia. El propósito de semejante reforma era incrementar la cuota correspondiente a los representantes de la Administración, asegurar el nombramiento por parte del Secretario de Estado de los expertos

y expertas y reservarse la capacidad de designar a una parte de la representación de las ONG, alterando el principio que hasta entonces había regido la selección de los miembros. Estos cambios terminaron por convertir al Consejo de Cooperación en un órgano puramente designativo, deslegitimando su función como órgano de participación tal como lo define la Ley de Cooperación.

- En tercer lugar, el Gobierno procedió a acometer una reforma de la AECI en el sentido opuesto al que los actores de la ayuda venían demandando. En lugar de fortalecer el perfil de la institución como Agencia de Desarrollo, se ha contribuido a diluir su especialización, implicándola en tareas de promoción cultural en ámbitos que poco tienen que ver con la ayuda al desarrollo; frente a la necesidad de fortalecer la capacidad de diseño de políticas de la AECI en los ámbitos de la política de ayuda que se definen como prioritarios, se mantiene la estructura geográfica de la organización, sin unidades de apoyo técnico para las prioridades sectoriales; y en lugar de impulsar la mejora técnica en los procedimientos de gestión, se amplían los espacios de discrecionalidad en los procesos de asignación de recursos.
- En cuarto lugar, a lo largo de estos últimos años se ha frenado tanto el Plan de Evaluaciones de la ayuda como el proceso de elaboración de *Estrategias Sectoriales* y de *Estrategias de País* que se había iniciado en el período precedente. Los documentos de Estrategia Sectorial, que podrían constituir un punto de encuentro de los actores de la ayuda, han sido elaborados con criterios poco exigentes desde el punto de vista técnico y con unos procesos de participación selectiva. Se ha mejorado notablemente el nivel de información emitida sobre la ayuda española desde la OPE, pero sin que ello se haya traducido en una formulación de alternativas de acción más participadas y comprometidas.
- En quinto lugar, el Gobierno aprobó unas nuevas bases de cofinanciación de ONG, admitiendo fórmulas de mayor compromiso que la estricta financiación de proyectos singulares. La existencia de estas modalidades de cofinanciación contó inicialmente con el apoyo de los actores de la ayuda. Pero la reglamentación establecida por el Gobierno fue criticada por las ONGD, tanto en sus aspectos financieros y técnicos como por la negativa de la Administración a incluir los criterios de objetividad y transparencia en la adjudicación de ayudas.

Como consecuencia del proceso descrito de regresión del sistema de ayuda, se deterioró de manera notable el clima de diálogo entre la Administración y buena parte de los actores de la ayuda. La incapacidad de percibir la crítica como una contribución al enriquecimiento de la política de ayuda ha hecho que la SECIPI prescinda de la labor dictaminadora del

Consejo de Cooperación; al igual que explica la exclusión activa en las labores de asistencia a la Administración de cuantos expertos u ONG hayan formulado reservas acerca de la nueva orientación de la política de cooperación. Esta forma de proceder ha alimentado la tensión y la desconfianza entre los actores de la ayuda, repercutiendo de forma negativa sobre la fortaleza del conjunto del sistema.

4. EVOLUCIÓN DE LA AYUDA

Pese al retroceso experimentado en la concepción de la política de ayuda, lo cierto es que en el período se registró un incremento significativo en la cuantía de los recursos manejados, si bien tal incremento se produjo a través de operaciones de dudosa sostenibilidad en el tiempo. En concreto, la legislatura anterior concluyó, en 1999, con una AOD española de 1.279 millones de euros, el 0,23% del PIB. Dos años más tarde, en 2001, la ayuda llegaba a su máximo histórico, de 1.906 millones de euros, lo que supone un coeficiente cercano al 0,30% del PIB. En gran medida, este crecimiento estuvo asociado a una operación triangular de cancelación de deuda entre España, Nicaragua y Guatemala.

El efecto expansivo que semejante operación tuvo sobre la magnitud de la ayuda española debiera llamar a la reflexión. Como es sabido, la deuda cancelada responde a un crédito comercial otorgado a comienzos de la década de los ochenta para impulsar la creación de una empresa productora de pasta de papel en Guatemala (CEGULSA): empresa que, por incumplir la normativa ambiental, no llegó a entrar en funcionamiento. El crédito inicial alcanzaba los 180 millones de dólares, pero la cancelación de deuda permitió una anotación de cerca de 400 millones de dólares al cómputo de la ayuda española de ese año. Semejante proceder confirma el cuestionamiento de Raffer (2003) al modo de registrar la deuda condonada: en la contabilización del perdón figura el pasivo incrementado como consecuencia de los impagos previos. Hay, pues, un efecto contable de ampliación de la deuda (la llamada *deuda fantasma*), que repercute sobre la ayuda registrada en el momento de la condonación.

Una vez realizada la operación, en el año siguiente, 2002, la ayuda desciende a los 1.817 millones de euros, lo que supone en torno al 0,25% del PIB. Aunque es un retroceso respecto a la cuantía del año anterior, tanto el volumen de la ayuda como la intensidad relativa del esfuerzo financiero superan a la media del lustro precedente. Y se encuentran también por encima de las previsiones establecidas por el *Plan Director* para ese año (1.750 millones de euros). Aunque las operaciones de alivio de la deuda alcanzaron de nuevo una magnitud relevante en ese año, los componentes más dinámicos de la ayuda fueron la cooperación reembolsable (créditos FAD y microcréditos) y la ayuda autonómica.

Los datos tentativos de la ayuda correspondientes al año recién concluido, 2003, hacen pensar en unas magnitudes de nuevo superiores a lo previsto en el *Plan Director*, con cifras cercanas a 1.900 millones de euros (entorno al 0,27% del PIB). En este caso, contribuyó al crecimiento de la ayuda la canalización de recursos para las operaciones de acción humanitaria y de reconstrucción de Irak.

Si se observa en perspectiva, la ayuda ha crecido a ritmos perceptiblemente superiores a los de la legislatura anterior, pero apelando a instrumentos de dudosa sostenibilidad. Operaciones singulares—como la cancelación de una deuda significativa—o circunstancias excepcionales—como la guerra de Irak—han ayudado a este crecimiento. Es más, aquellos instrumentos que debieran ser el eje de una expansión estable, sostenida y programada de la ayuda (proyectos y programas) apenas experimentaron expansión en el período. Esta observación es relevante ya que España está emplazada a cumplir con el compromiso suscrito en la Conferencia de Monterrey, de alcanzar, como mínimo, el 0,33% del PIB de ayuda en el año 2006. Lo que exigiría un crecimiento continuado y sostenido de los recursos, sin que hasta el momento exista plan alguno para alcanzar tal meta.

5. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AYUDA

El estudio de la distribución geográfica de la cooperación española pone en evidencia que se trata de una ayuda altamente condicionada por consideraciones regionales de política exterior e indebidamente orientada de acuerdo con los niveles de renta de los países receptores. Respecto a la primera de las notas, apenas requiere justificación. Más del 40% de la ayuda bilateral española se orienta hacia Latinoamérica: una cuota que multiplica por tres la correspondiente a lo que el CAD de la OCDE dedica a aquella región. A cambio, es muy baja la orientación de recursos hacia los países de África Subsahariana, donde mayor es la intensidad de la pobreza (cerca de la mitad del promedio del CAD). Sin duda, esta orientación responde a las preferencias regionales de la política exterior española. Junto a ello, el otro gran vector explicativo de la asignación geográfica de los recursos es el interés de la política comercial española, que es lo que explica el protagonismo adquirido por Indonesia o China en el destino de nuestra ayuda. Así pues, los intereses de la política exterior o comercial española, y no tanto los niveles de carencia de los afectados, parecen orientar la selección de los beneficiarios efectivos de la ayuda española.

Este proceso ha afectado al nivel de cumplimiento de las previsiones del *Plan Director* en cuanto a los países llamados prioritarios. No deja de ser curioso que entre los cinco principales receptores de ayuda española en el bienio (1999/2000) esté Indonesia, que ni siquiera forma parte de la relación de

países prioritarios del *Plan Director*, al tiempo que otros que se definen como preferentes, como es el caso de Marruecos o Túnez, no se encuentran siquiera entre los 30 primeros. Una anomalía que se explica, en primer lugar, por la autonomía con que se asignan los créditos FAD, que no parecen someterse a los criterios de preferencia señalados en el *Plan Director*; y, en segundo lugar, por la ausencia de un compromiso por convertir las prioridades del *Plan Director* en criterios efectivos de asignación de ayuda.

Por último, un rasgo adicional en la distribución de la ayuda española es su *inadecuada orientación de acuerdo con el nivel de renta de los beneficiarios*, presentando un perceptible sesgo a favor de los países ubicados en los estratos medios de renta y en contra de aquellos que se encuentran en el estrato de renta más bajo. De hecho, algo más de la mitad de la ayuda española del periodo 1996-2002 se dirigió a países de renta media, de acuerdo con la clasificación que al efecto realiza el Banco Mundial: un porcentaje que es notablemente superior al que el CAD destina a ese estrato de países —37%—. Y, a la inversa, es notablemente más baja la cuota que representan en la ayuda española el conjunto de los países de bajo ingreso —49% frente a 62% del CAD—. En particular, esta diferencia se aprecia en el caso de los países más pobres, que ocupan una cuota que es menos de la mitad de la que el CAD dedica a ese grupo de países —13% frente a 29%—.

Acorde con los datos, España incumple de modo manifiesto el propósito acordado en la última Conferencia sobre Países Menos Adelantados (PMA) de dedicar a ese grupo de países al menos un 0,15% del PIB de los donantes en forma de ayuda al desarrollo. La cuota correspondiente al caso español apenas alcanza al 0,02% en el año 2000. De hecho, España es, junto a Grecia y Estados Unidos, el país del CAD que menor esfuerzo relativo realiza a favor de los PMA.

Otra forma de analizar este mismo aspecto es considerando la ayuda per cápita que se ofrece a los países receptores de acuerdo con su nivel de renta. Conforme a su función redistributiva a escala internacional, cabría esperar una relación inversa entre el nivel de desarrollo del país receptor y la ayuda per cápita recibida. Éste, sin embargo, no es el caso de la cooperación española, ni tampoco de la del CAD en su conjunto. En ambos casos, el estrato de países de renta medio-baja recibe una mayor ayuda, en términos per capita, que el agregado de países menos desarrollados. Hay, no obstante, un marcado contraste entre ambos: mientras la ayuda per cápita ofrecida por el CAD a los países menos desarrollados es casi la misma que la otorgada a los países de renta medio-baja, en el caso español la primera es casi un tercio de la segunda. Es decir, el modelo español de asignación de la ayuda está sesgado a favor de los países de renta media (especialmente medio-baja), en perjuicio de los países más pobres.

Esta distribución de la ayuda plantea un problema de interés a la política de cooperación española, al contrastar el objetivo de lucha contra la pobreza que la ley le asigna con el nivel de desarrollo efectivo de los países

que son principales receptores de sus recursos. La Administración española ofrece dos argumentos para justificar la orientación de su ayuda. En primer lugar, se señala que es respecto a América Latina —países en su mayoría de ingreso medio— donde mayor ventaja tiene la cooperación española y donde, por tanto, más eficaz puede resultar, habida cuenta de la existencia de un mayor grado de conocimiento y entendimiento mutuo. En segundo lugar, se apunta que el objetivo de lucha contra la pobreza es compatible con orientar la ayuda hacia los países de desarrollo intermedio, dada las importantes bolsas de pobreza que en esos países existen. El primer argumento parece razonable, si bien la ventaja comparada debe combinarse con otros posibles criterios de reparto, entre los que necesariamente debiera figurar el nivel de pobreza del país. Más discutible resulta el segundo de los argumentos manejados, pues no parece que debiera asumir la cooperación internacional similar compromiso con un país cuyo nivel de renta agregado le permite, con una adecuada política redistributiva, acabar con la pobreza extrema, que con aquél otro que ni siquiera a través de esa política podría lograr semejante objetivo.

Es claro que la cooperación internacional debe ser sensible a los niveles de desarrollo relativo de los países. La búsqueda de una mayor eficacia en la ayuda apunta también en la misma dirección. Como Collier y Dollar (2000) han demostrado, la eficacia de ayuda se incrementaría si los recursos fuesen dirigidos hacia los países más pobres; y, dentro de ellos, hacia a aquel grupo de países con una mayor capacidad institucional y mejores políticas aplicadas. Sin duda, es necesario que los países industriales apoyen los esfuerzos de los países de renta media para alcanzar una más favorable integración en los mercados internacionales, reduciendo su vulnerabilidad; pero, probablemente, la cooperación técnica, financiera y comercial sería más adecuada para este propósito que los instrumentos propios de la ayuda (Alonso *et al.*, 2003).

6. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL

Un aspecto adicional de interés es analizar hasta qué punto las prioridades sectoriales señaladas en el *Plan Director* han inspirado la práctica de la ayuda a lo largo de estos años. Al fin, se trata del primer período en el que la cooperación española disponía de un marco de programación de la ayuda: ¿orientó, de hecho, los compromisos de los gestores?

Como es sabido, el Plan definió tres prioridades de tipo transversal: la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y la sostenibilidad ambiental; y delimitó seis prioridades de carácter sectorial: la cobertura de las necesidades básicas, la inversión en el ser humano, la promoción del tejido económico, la protección del medio ambiente, el fortalecimiento del buen gobierno y el apoyo a la construcción

de la paz. El hecho de definir unas prioridades para una cooperación como la española, que ha venido caracterizada por su escasa voluntad estratégica y por la notable dispersión de sus acciones, se juzgó de forma positiva por buena parte de los actores sociales implicados en la ayuda. El problema básico, sin embargo, es que no se adoptó medida alguna para garantizar que las prioridades definidas orientasen de forma efectiva la acción de la ayuda. Cabría decir que la definición de prioridades se constituye más en un recurso para la clasificación de las actividades que en un cuadro efectivo que inspire las decisiones, compromisos y procesos de gestión de la ayuda española.

Una primera manifestación de la limitada relevancia que el Gobierno otorgó a este ejercicio de definición de prioridades lo constituye el hecho de que se haya avanzado muy lentamente en la definición de los contenidos doctrinales y estratégicos necesarios para orientar la gestión de la ayuda en cada uno de los sectores definidos, a través de las correspondientes *Estrategias Sectoriales*: hasta el momento sólo cuatro han salido a la luz. Por lo demás, no se han introducido los procedimientos para acomodar la asignación *ex-ante* de recursos a las prioridades formuladas; ni se han fijado los criterios para evaluar *ex-post* el grado de cumplimiento efectivo de las prioridades definidas. Por último, en el seno de las instituciones encargadas de la gestión de la ayuda —y, muy particularmente, en el seno de la AECI— se carece de unidades técnicas con conocimiento experto para el trabajo en estos ámbitos sectoriales, con lo que difícilmente se podrán definir directrices y políticas apropiadas.

El grado más bajo de acomodación entre la práctica de la política de ayuda y el mandato que imponen las prioridades se produce en el caso de los enfoques transversales. No hay síntoma alguno de que las tres prioridades transversales definidas hayan inspirado de modo efectivo las decisiones de la cooperación española en los dos últimos años. Lo cual es tanto más grave por cuanto, por su propia definición, son enfoques que debieran influir en las acciones de la ayuda cualquiera que fuese el ámbito en el que aquellas se desplegasen. Esto se revela muy claramente, por ejemplo, en el *sesgo antipobreza* que caracteriza a la cooperación española. No sólo por la baja orientación de sus recursos hacia los países más pobres, sino también porque no existe ningún procedimiento para garantizar que las acciones en los países donde se trabaja vayan preferentemente orientadas —directa o indirectamente— a combatir la pobreza (Alonso *et al.*, 2003). Es más, incluso en los sectores de mayor contenido social —como la salud o la educación—, la cooperación española se especializa en aquellos ámbitos menos vinculados con la situación de los sectores sociales más pobres, como demuestra el bajo el peso que tiene la acción española de ayuda en materia de educación básica, respecto al total dedicado a la educación. Una observación que otorga total pertinencia al comentario que se realiza en la última evaluación del CAD:

“dado que España no se está concentrando en los países más pobres, resulta particularmente necesario mostrar que los pobres en los otros países en desarrollo constituyen el objetivo de su acción” (CAD, 2002). Una prueba que no supera la cooperación española.

Si apenas se ha avanzado en el ámbito de las prioridades transversales, produciéndose manifiestos retrocesos en alguna de ellas respecto al pasado, la lectura es más ambigua en el caso de las prioridades sectoriales. En algunas de ellas, la cooperación española ha acumulado ciertas experiencias de interés, existiendo algunos otros ámbitos en los que, sin embargo, la orientación de la ayuda española es manifiestamente inadecuada.

a) Entre los ámbitos sectoriales en los que la cooperación española parece estar trabajando de una manera relativamente aceptable, cabría señalar los dos siguientes:

- En primer lugar, en el ámbito de los programas ambientales. El diseño del Programa Araucaria constituyó una novedad de interés para la cooperación española. Con anticipación a otros ámbitos, fue en éste en el primero que se trabajó de una manera programada, a través de la previa elaboración de una estrategia específica en el sector. La experiencia acumulada por el trabajo en este ámbito permitió la extensión de esta iniciativa al área mediterránea, a través del programa Azahar, para el que se ha tratado de concitar el concurso de otros actores (gobiernos autónomos, fundamentalmente).
- En segundo lugar, constituye una iniciativa de interés, aunque todavía en ciernes, un programa de trabajo relacionado con la salud en África (programa Vita). También en este caso se trabajó de la mano de las organizaciones especializadas en salud y se ha tratado de concitar el concurso de otros actores (igualmente, gobiernos autonómicos). Y aunque el programa de acción podría resultar mejor fundamentado y exigente, la secuencia de trabajo seguida constituye una novedad de interés para la cooperación española.
- Por último, la cooperación española ha trabajado intensamente en el ámbito del fortalecimiento institucional y del buen gobierno. Aun cuando en este caso el balance es menos nítido, se han logrado acumular experiencias de interés, implicando a instituciones y departamentos públicos —Judicatura, Administración Aduanera, Administración Fiscal o Ministerio del Interior— en las acciones de asistencia y formación.

b) Por su parte, los ámbitos en los que se aprecia una más manifiesta desorientación de la cooperación española son aquellos que tienen más relación con dimensiones sociales del desarrollo. Así:

- En primer lugar, nada hace pensar que la cooperación española esté orientando su actividad y sus recursos hacia la cobertura de

“Necesidades Básicas” de las poblaciones en los que actúa. Pese al artificial recuento que hace la Administración, incluyendo las acciones de Emergencia entre las actividades programadas para la cobertura de necesidades básicas, el peso que tiene el sector en el conjunto —reembolsable y no reembolsable— de la ayuda bilateral (entre el 6 % y el 9 % del total) se encuentra muy distante del compromiso asumido por España en la Cumbre Social de Copenhague. Por lo demás, no existe una política definida en este campo que permita orientar las acciones de ayuda.

- En segundo lugar, se ha producido un manifiesto retroceso en la forma de orientar las actividades educativas en el ámbito de la “Inversión en el ser humano”. Ya en el pasado predominaban en este sector las actividades relacionadas con la educación superior, respecto a la formación básica o media, en particular a través del programa de becas y de cooperación interuniversitario desplegado en América Latina. No obstante, en el año 2001 se suspendió parte del programa general de becas para orientar, a través de la Fundación Carolina, de naturaleza privada, sus recursos hacia la formación de élites del mundo latinoamericano. Semejante cambio de rumbo no sólo acentúa el componente antisocial del programa, distanciando las ayudas de los sectores que más las necesitan, sino también ha provocado una ruptura en el clima de cooperación precedente entre Universidades españolas y sistema de cooperación. De hecho, la decisión, adoptada unilateralmente por la AECL, de suspender el programa de becas fue unánimemente contestada por las Universidades públicas españolas.
- Por último, aunque no conforma un sector prioritario, conviene aludir a la desorientación que rige en el ámbito de la ayuda humanitaria española. La sucesión de catástrofes y guerras en los últimos años ha puesto a prueba el modo de entender la ayuda humanitaria por parte del Gobierno. Tres rasgos críticos sobresalen al respecto: en primer lugar, la sujeción de la respuesta a criterios políticos, de preferencia de los países en los que se actúa de acuerdo no con criterios humanitarios, sino de prioridades de política exterior; en segundo lugar, el carácter socialmente poco comprometido de las acciones, basado casi exclusivamente en los envíos de material de urgencia (rentabilizando la visibilidad de la respuesta) y, en ciertos casos, del acompañamiento de créditos FAD para la reconstrucción a través de la ayuda ligada, un recurso manifiestamente inapropiado para países que están sumidos en la emergencia; y, en tercer lugar, la falta de liderazgo en la coordinación de la respuesta a través de un plan definido de intervención, lo que además contribuye a la confusión de papeles entre los diversos actores, incluido el

Ejército que ha tomado creciente protagonismo en las acciones de ayuda humanitaria de la cooperación española.

Por último, si es manifiestamente dudoso que las prioridades sectoriales definidas en el Plan Director orienten la acción de la cooperación española, tampoco las llamadas Metas Internacionales de Desarrollo comportan referentes efectivos para la ayuda española. Ni la asignación de recursos ni las prioridades operativas parecen acomodarse a las exigencias que imponen el logro de las Metas Internacionales; y no existe ningún mecanismo de seguimiento que permita identificar hasta qué punto la acción de la ayuda contribuye a la consecución de aquellas Metas que la comunidad internacional ha asumido.

7. MARCO INSTITUCIONAL

Hay un último aspecto de interés que alude al marco institucional de la cooperación española: también en este caso se produjeron retrocesos (o incumplimientos) respecto a lo que la ley señala. Como es sabido, entre los avances que establecía la ley, hay dos que afectaban a la estructura institucional de dirección y gestión de la ayuda: el primero alude a la necesidad de una dirección integrada del conjunto del sistema, venciendo la bicefalia propia de situaciones precedentes; la segunda era el establecimiento de una instancia de coordinación que permitiese que los diversos niveles de la Administración pudiesen concertar iniciativas y compartir experiencias, a través de la Comisión Interterritorial. Pues bien, lo cierto es que en ambos casos se operó en sentido abiertamente contradictorio con lo que la ley sugería.

En lo que respecta a la falta de integración de instituciones en el seno de la Administración Central, la situación es más preocupante que antaño: no sólo se ha mantenido la acción autónoma, sin apenas coordinación, del Ministerio de Economía, por una parte, y del Ministerio de Asuntos Exteriores, por la otra, sino que a la acción de ambos se ha sumado un nuevo actor, con notable protagonismo en los últimos años, el Ministerio de Defensa, con amplia capacidad operativa en escenarios de conflicto. La magnitud de los recursos que canaliza el Ministerio de Defensa (58 millones de euros en 2002) lo convierten en un actor de notable relevancia en la política de ayuda, sin que existan las garantías de que sus intervenciones se encuentran plenamente integradas en la definición de prioridades del conjunto del sistema.

Los riesgos que este proceso comporta son notables, ya que pueden provocar una pérdida de eficacia del conjunto del sistema, como consecuencia de la falta de coordinación (o autonomía de criterios) de sus principales

actores en el seno de la Administración. En parte este proceso deriva de la falta de capacidad técnica y de voluntad política del Ministerio de Asuntos Exteriores para asumir la función directiva y coordinadora que la Ley de Cooperación le encomienda. Una prueba de esta incapacidad la revela el hecho de que la evaluación de uno de los instrumentos más relevantes de la ayuda española, bajo competencia del Ministerio de Economía (los créditos FAD), ha sido realizada al margen de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la AECI, a la que la ley, sin embargo, le encomienda esa tarea.

Es, acaso, la convicción de esta falta de capacidad directiva del Ministerio de Asuntos Exteriores lo que explica la opinión tan generalizada en el sector acerca de la conveniencia de crear un Ministerio de Cooperación. En una reciente encuesta elaborada por la Asociación de Profesionales por la Calidad de la Cooperación para el Desarrollo (ACADE), entre profesionales de la cooperación, se constataba que un 80% de los interrogados se mostraba favorable a crear en España un Ministerio de Cooperación y sólo un 2% era favorable a mantener la ayuda integrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores; y, adicionalmente, un 88% consideraba la conveniencia de que la gestión de la ayuda recayese en un Ministerio expresamente constituido para esas tareas.

Aunque se trata de una propuesta que puede tener inconvenientes, el nivel de respaldo a la creación de un Ministerio de Cooperación revela la incomodidad que el sector de profesionales de la ayuda tiene con la actual estructura institucional directiva y de gestión de la cooperación española. Incomodidad que se amplifica en el caso de la AECI, una institución que requiere de una profunda reforma. Las decisiones adoptadas en la última legislatura, ampliando el ámbito de gestión de la AECI a los aspectos de promoción cultural, no han hecho sino difuminar, todavía más, el perfil de la AECI como agencia especializada de desarrollo. Un problema que se añade a otros muchos de más larga trayectoria, relacionados con la carencia de personal técnico en aquellos ámbitos a los que supuestamente la cooperación española quiere otorgar prioridad y a la falta de motivación y compromiso de su personal directivo. En definitiva, si se quiere mejorar la calidad de la cooperación española, es necesario afrontar una reforma en profundidad de la AECI. Una reforma que debe venir definida, cuando menos, por tres grandes objetivos. En primer lugar, el propósito de acentuar el perfil de agencia de desarrollo de la AECI, integrando personal con experiencia y compromiso en este ámbito en los cuadros directivos de la institución. No es sorprendente que en la encuesta de ACADE a la que antes se aludió, cerca de las dos terceras partes de los preguntados aludan a la necesidad de combinar funcionarios y profesionales de la cooperación entre los cuadros de gestión de la AECI (y no haya ni una sola respuesta favorable a que sigan siendo los diplomáticos, en exclusiva, los responsables de esa materia). En segundo lugar, es necesario adecuar la estructura y competencias técnicas de la institución al tipo de cooperación al que hoy se encamina el sistema de ayuda, con mayor

presencia de instrumentos de transferencia de confianza al receptor (ayuda a programas, *swaps*, etc.), en detrimento de una ayuda excesivamente gestionada a través de proyectos. Lo que requiere disponer de cuadros técnicos con conocimiento experto en los ámbitos sectoriales que se consideran prioritarios. Por último, se requiere fortalecer la capacidad de comunicación de la AECI con el resto de los actores del sistema de ayuda, no sólo a través de un clima más receptivo a la participación y a la crítica, sino también incorporándolos a órganos colegiados de decisión de la institución.

Por último, un tercer ámbito de reforma necesario es el que afecta a la Comisión Interterritorial: pese a las previsiones de la ley, lo cierto es que la Comisión no ha logrado desempeñar las tareas de coordinación y concertación que inicialmente se le asignaban. En gran medida como consecuencia de la actitud del propio Gobierno, que ha utilizado la Comisión como un foro para presentar sus iniciativas y no como un lugar para compartir experiencias, desde el respeto a la autonomía de cada cual. También aquí, como en el Consejo de Cooperación, se ha desaprovechado un organismo apto para enriquecer y mejorar la política de ayuda.

8. BALANCE FINAL

Acaba una legislatura que, en gran medida, resulta perdida para la cooperación española. Se abre la oportunidad de empezar un nuevo rumbo más prometedor hacia el futuro. Para ello sería bueno retomar las iniciativas más fecundas del pasado, restaurar el clima de diálogo y colaboración entre la Administración y el sector y tener el coraje político para acometer ciertas reformas —como las de la AECI— permanentemente aplazadas. Existen ideas y alternativas, que indudablemente se pueden depurar a través del estudio y del debate: lo que hace falta es tener la capacidad de situar a la cooperación al desarrollo en el rango político que debiera tener, convirtiéndola en una seña de identidad de un Gobierno y un Estado que se declara comprometido con la tarea de construir un orden internacional más justo y gobernable.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. A. *et al.* (2003): "Enfoque anti-pobreza de la cooperación española: de las declaraciones a los hechos", en *La realidad de la ayuda, 2003-2004*, Intermón-Oxfam.
- COLLIER, P. Y D. DOLLAR (1999): "Aid allocation and poverty reduction", *World Bank Policy Research Working Paper*, 2041.
- DAC (1998): *Development Co-operation Review Series, Spain, 1998*, OECD, París.
- DAC (2002): *Development Co-operation Review Series, Spain, 2002*, OECD, París.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2001): *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*, Madrid.
- RAFFER, K. (2003): "Deuda externa y procedimiento de arbitraje internacional", en J. A. Alonso y V. FitzGerald, *Financiación para el desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Editorial La Catarata, Madrid.

NUEVOS Y VIEJOS INSTRUMENTOS Y MODALIDADES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

MANUEL IGLESIA-CARUNCHO

Doctor en Ciencias Económicas, UCM

JAIME ATIENZA

Cáritas

1. INTRODUCCIÓN

Un asunto de gran interés, y recurrente en la literatura y en la discusión técnica y política sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), es el distinto efecto que puede derivarse sobre el desarrollo humano sostenible de los diferentes instrumentos que componen la AOD. El objetivo de estas páginas es presentar los principales instrumentos, ilustrar las diferencias entre unos y otros y esclarecer, en lo posible, las ventajas de algunas modalidades frente a otras. Su interés se ve acrecentado si se considera que la elección de determinados instrumentos no es neutral y que el mayor o menor énfasis en el uso de cada uno de ellos también retrata los fines y los intereses últimos del donante.

Hemos seleccionado cuatro asuntos relevantes: en primer lugar se abordan las diferencias entre *ayuda-programa*, *ayuda-proyecto* y *cooperación técnica*, sus ventajas e inconvenientes y lo que cabe esperar de cada una de ellas (sección segunda). Se incluyen también en esa sección las diferencias que muestran los distintos subtipos de la *ayuda-programa*. Después se estudian las ventajas e inconvenientes de la *cooperación reembolsable* —créditos— y la *no reembolsable* —donaciones— (sección tercera). A continuación se analiza el impacto económico de los “Fondos Contravalor” asociados a determinados programas de cooperación, como una forma de observar el

diferente impacto que pueden mostrar programas similares de cooperación según como se apliquen (sección cuarta). Al final se ofrecen algunas conclusiones y recomendaciones centradas en el caso español.

2. AYUDA PROYECTO, AYUDA PROGRAMA Y COOPERACIÓN TÉCNICA

En la década de los 60 se diferenciaba ya la distinta función de estas formas de AOD. Para Chenery y Strout (1966) la ayuda por proyectos resultaba adecuada en las primeras fases del crecimiento, cuando se trataba de desarrollar las capacidades y habilidades del receptor, mientras que, más tarde, cuando la “brecha de ahorro” y la “brecha comercial”¹ constituían las restricciones dominantes para el desarrollo, consideraban más idónea la *ayuda-programa*, pues el incremento de las importaciones debía permitir un uso más efectivo de la capacidad productiva existente en el país. Rosestein-Rodan (1961) también consideraba que la capacidad de absorber recursos externos era limitada en países de bajos niveles de desarrollo, lo que hacía aconsejable otorgar una proporción más elevada de asistencia técnica, que debía preceder a las entradas de capital. En Rosestein-Rodan es destacable asimismo su visión sobre la vinculación entre programa y proyecto: el proyecto debía insertarse en un programa de desarrollo y relacionarse así con los demás proyectos.

2.1. LA AYUDA EN FORMA DE PROYECTOS

Por proyecto se entiende un proceso desencadenado para lograr un cambio cuantitativo o cualitativo de una situación. Supone una inversión de recursos efectuada para alcanzar un objetivo concreto, durante un tiempo determinado, mediante actividades coordinadas y bajo una unidad de gerencia. El proyecto es el instrumento tradicional de la cooperación internacional debido a las ventajas que ofrece, entre las que están las cuatro siguientes: 1) resulta adecuado cuando las habilidades locales técnicas, de gestión u organización son insuficientes o las políticas del gobierno receptor resultan inadecuadas; 2) permite un *efecto-demostración* que puede ser beneficioso para emprendimientos innovadores y la promoción de mejoras organizativas y técnicas que permitan más adelante programas de acción más amplios y estables; 3) permite focalizar mejor el impacto directo de la ayuda hacia poblaciones-meta y problemas definidos; y, 4) resulta, en principio, menos *fungible*² que la ayuda-programa, puesto que los recursos se entregan y utilizan con una finalidad precisa.

Ahora bien, a pesar de sus ventajas, este instrumento ha sido cuestionado porque plantea también una serie de inconvenientes, entre los que destacan:

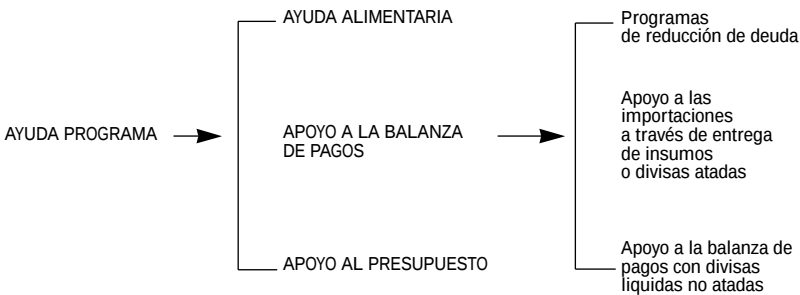
1. En ocasiones la entidad donante *suplanta* al receptor en las distintas fases del proyecto, con lo que se desconsidera la importancia del “aprender-haciendo” asociado a todo proceso de desarrollo y la necesidad de fortalecer sus instituciones.
2. Los logros del proyecto dependen crucialmente del contexto *macro* del país o de la región, de modo que un entorno inadecuado de políticas o instituciones puede hacerlo fracasar.
3. La proliferación de agencias oficiales de cooperación y ONGD que actúan en un mismo país, sin la deseable coordinación, y la realización de un ingente número de proyectos de escaso monto, muchas veces con una elevada rotación del personal expatriado.
4. El sesgo hacia los *intereses* del donante que la ayuda-proyecto muestra en no pocas ocasiones, como se observa en la transferencia de tecnologías inadecuadas, los elevados porcentajes de *ayuda-vinculada* existentes hasta hace bien poco o el excesivo número de técnicos expatriados.
5. Finalmente, la distorsión que la ayuda-proyecto puede generar en las cuentas públicas del país receptor, al expandirse el gasto público por la necesidad de cubrir los “gastos de contraparte” —pues los donantes son más proclives a financiar nuevas inversiones que los gastos de mantenimiento de inversiones antiguas—.

Ahora bien, a pesar de los inconvenientes señalados, las evaluaciones de proyectos productivos llevadas a cabo por los principales organismos de cooperación, al menos a nivel micro, no muestran resultados insatisfactorios, si bien los promedios esconden diferencias abultadas entre sectores y zonas geográficas³. En los países ACP, la Comisión de la UE (1996) estimó, en una evaluación de 335 proyectos aprobados en la década de los 80 un porcentaje de eficacia de menos del 30% para la agricultura y el desarrollo rural, pero superior al 70% para el sector transporte. En lo que se refiere a proyectos no estrictamente productivos, los resultados son diversos en función de un alto número de variables, pudiéndose encontrar a lo largo y ancho del mundo tanto experiencias significativas y exitosas como fallidas.

2.2. LA AYUDA EN FORMA DE PROGRAMAS

La *ayuda-programa* se compone, según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de las contribuciones puestas a disposición del país receptor con fines generales de desarrollo no vinculadas a proyectos específicos. Se trata, entonces, de una modalidad cuyos receptores son tan sólo los gobiernos de los países en desarrollo. Los distintos tipos de ayuda-programa se ofrecen en el esquema 1.

ESQUEMA 1
DISTINTOS TIPOS DE AYUDA-PROGRAMA.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

A excepción de la *ayuda alimentaria*, las demás clases de *ayuda-programa* son instrumentos relativamente recientes del sistema de cooperación, aparecidos después de los Programas de Ajuste Estructural (PAE). Sobre los *programas de reducción de deuda*, remitimos al lector a nuestro anterior trabajo: “Soluciones inmediatas para el problema del sobreendudamiento externo”, incluido en el Anuario de la *Plataforma 2015 y más* del año 2002. El “apoyo a las importaciones” reviste la forma de *entrega en especie* (materias primas, fertilizantes, combustibles) o en *divisas atadas* a la compra de determinados bienes, normalmente en el propio país donante, y suelen materializarse en listas restrictivas, indicativas de que con esos fondos no pueden adquirirse determinados tipos de mercancías (como las suntuarias). Por su parte, el “apoyo a la balanza de pagos con divisas liquidas no atadas” no necesita mayores aclaraciones. Por último, los *programas de apoyo al presupuesto* consisten en la entrega de divisas al gobierno receptor para su venta —al Banco Central—, con el fin de que obtenga moneda local y aumente su presupuesto público sin recurrir a vías heterodoxas de financiación. Con ello se allegan también divisas al país, aunque no sea ésta la finalidad principal de esta modalidad de AOD.

Interesa ahora señalar que los distintos subtipos de *ayuda-programa* no se adecuan por igual a las diferentes situaciones que puede atravesar el receptor. Veámos:

Los *programas de reducción de deuda* son notablemente importantes para países sobre-endeudados por cuatro razones: 1) alivian la *brecha de divisas*, permitiendo el aumento de las importaciones; 2) alivian la *brecha fiscal*, evitando la reducción del gasto social que se produce cuando hay que pagar el servicio de la deuda externa; 3) si el país gana en credibilidad al controlar mejor sus cuentas externas, estimulan la inversión pública, privada y extranjera; y 4) favorecen el *diálogo de políticas* entre los socios para el desarrollo.

El *apoyo a la balanza de pagos* en divisas no atadas es un instrumento idóneo para aliviar la *brecha de divisas*, pues sirve para aumentar las importaciones. Además, la venta de divisas al Banco Central que implica, sirve de apoyo al presupuesto. Otras ventajas son que favorece el mantenimiento de inversiones efectuadas con anterioridad, pues el uso de los fondos es libre y admite los gastos de mantenimiento; incrementa las reservas del Banco Central; y puede utilizarse para reducir la inflación (véase después).

Los programas de *apoyo a las importaciones* con divisas atadas o entregas en especie también incrementan las importaciones (con lo que pueden favorecer la inversión) y, también aquí, el contravalor de las divisas puede reducir la *brecha fiscal* —y por esa vía la inflación—. Pero este tipo de AOD favorece una utilización mayor en “interés del donante” —se trata de una ayuda *ligada*— lo que resulta en una diferencia esencial respecto a los programas de apoyo a la balanza de pagos en divisas no atadas. Además, mientras se avanza hacia regímenes comerciales abiertos, carece de sentido promover la introducción de sistemas administrativos burocráticos para distribuir las divisas o las mercancías importadas.

Por su parte, los *programas de apoyo al presupuesto* resultan indicados para aliviar la *brecha fiscal*. Además, reducen la necesidad de recurrir al endeudamiento público y, si los fondos de AOD se destinan a aumentar la inversión pública, podrían incrementar la inversión privada también por esta vía. Por otra parte, la reducción del déficit público disminuye la tasa de inflación.

No obstante, si hubiera que generalizar las principales ventajas de la *ayuda-programa* financiera⁴, encontraríamos las siguientes:

1. Confiere un mayor protagonismo al receptor, responsable de su ejecución, lo que le permite aprovechar el “aprender haciendo” en su proceso de desarrollo —no obstante, esta ventaja desaparece si la *ayuda-programa* mantiene una condicionalidad inadecuada—.
2. Su ejecución es más rápida y, en cierto modo, más sencilla para el donante bilateral, pues se evita el “Ciclo del Proyecto”.
3. Permite una mayor flexibilidad en su uso, pues puede utilizarse en los gastos de mantenimiento de inversiones anteriores.
4. Resulta muy adecuada —sobre todo en forma de *apoyo a la balanza de pagos*— ante una situación de *brecha fiscal*⁵, pues la recepción de divisas, además de permitir un incremento de las importaciones, permite reducir el déficit público si el “fondo contravalor” de la venta de las divisas se integra en el presupuesto nacional —véase más adelante—.
5. Propicia un genuino diálogo de políticas entre el donante y el receptor, que pasan a ser así dos verdaderos *socios*. Puesto que la ejecución de este tipo de AOD corresponde al receptor, parece lógico un acuerdo previo sobre el uso que éste le dará en el marco de su política presupuestaria.

Ahora bien, la *ayuda-programa* muestra también inconvenientes que la desaconsejan en determinadas situaciones: 1) requiere de cierto grado de desarrollo por parte del receptor —de ciertas habilidades y capacidades y de cierta “capacidad de absorción”—; 2) requiere también de la existencia de políticas adecuadas para promover el desarrollo humano sostenible y de instituciones capaces de implementarlas, ya que se deja en manos del receptor la responsabilidad de su uso, por lo que la posibilidad de *fungibilidad* resulta mayor que en el caso de los proyectos; 3) si las condiciones bajo las cuales se entrega no son acertadas, constriñe la capacidad de actuación del receptor, al que resta protagonismo, con lo que se dificulta el proceso de desarrollo; y 4) la ayuda-programa “atada” puede tener un efecto desincentivador para la producción local si afecta a la baja los precios domésticos de bienes similares o si se modifica el comportamiento de la demanda⁶.

Por último, en lo que se refiere a la *ayuda alimentaria* se cuestiona cada vez más por tres razones: por su posible efecto desincentivador en la producción local de alimentos; por la posible relajación que puede crear en el gobierno receptor respecto a la seguridad alimentaria; y, en tercer lugar, por su impacto adverso en el mercado laboral agrícola local⁷. No obstante, algún autor destacado, como White, matiza los inconvenientes, considerando que la ayuda alimentaria genera una mayor demanda nacional, pues incrementa la renta, bien del gobierno —si se constituyen Fondos Contravalor—, bien de los consumidores. Además, programas como “alimentos por trabajo” también aumentan la renta, lo que mitigaría el efecto desincentivador mencionado. No obstante, este autor advierte que el efecto negativo puede actuar a nivel local (White, 1994). En suma, proyectos bien encardinados en estrategias de seguridad alimentaria del receptor, como los de “alimentos por trabajo”, con potencial para lograr la expansión de la producción agrícola, justificarían el uso de este instrumento en determinados casos —y, desde luego, en caso de catástrofes y emergencias—.

Resta destacar que en la cooperación pública española la ayuda-programa es marginal, hasta el punto de que no existe como categoría en las diferentes estadísticas oficiales de la AOD publicadas por la AEI. Sí están computados los programas de condonación de deuda externa, que son una forma de ayuda programa, y que han oscilado en torno al 5-8% en el último lustro, alcanzando un mínimo del 1% en 2000, y un máximo del 23% en 2001 por una operación puntual y atípica de conversión triangular con Guatemala y Nicaragua.

2.3. LA COOPERACIÓN TÉCNICA

El tercer instrumento típico de la AOD es la Cooperación Técnica (CT). Se ha estimado que cerca del 25% de la AOD total, sin incluir la CT incorporada a la ejecución de proyectos, se concreta de esta forma⁸.

Entre sus principales ventajas está su idoneidad para acrecentar el capital humano del país que la recibe, lo que, de acuerdo a las nuevas teorías del crecimiento, resulta vital en el proceso de desarrollo. Para autores como Mosley y Hudson (1996 y 1997), la CT es uno de los factores que explicaría la mejora que encontraron en la eficacia de la AOD al avanzar los años 90. Sin embargo, la CT muestra también inconvenientes:

1. En primer lugar, efectos adversos sobre el mercado laboral local debido a la práctica de contratar “expatriados” con elevados salarios de forma exagerada⁹. Esta distorsión en el mercado laboral afecta igualmente a los expertos locales con salarios muy superiores a los del mercado local, lo que deja a la administración civil del receptor en muchos casos sin sus mejores profesionales.
2. Relacionado con lo anterior, y aunque de una importancia cuantitativa menor, merece la pena destacar que si la CT no está bien concebida puede favorecer la *fuga de cerebros* —sobre todo, en el caso de programas que requieren estancias largas del personal cualificado en el país donante—.
3. La transferencia de conocimientos que la CT promueve no siempre se adecua a las necesidades del receptor.
4. Por último, y se trata de uno de los principales retos, la CT ha mostrado progresos muy por debajo de sus potencialidades en la mejora de las instituciones a pesar de la importancia que reviste para el desarrollo el fortalecimiento del aparato institucional.

A la CT, no obstante, se le han reconocido éxitos cuando se han utilizado tecnologías adecuadas y cuando se ha fomentado la participación de los homólogos nacionales en un entorno positivo en el país receptor. El PNUD menciona logros explícitos en aviación civil, meteorología, fitoprotección, diversos tipos de educación —como la formación profesional— y la eliminación de enfermedades, como el paludismo. Y nosotros pensamos que la CT tiene un amplio campo para la acción transformadora y un gran reto en el desarrollo de tecnologías adaptadas al medio, así como en la investigación conjunta para el desarrollo entre científicos y entidades del Norte y del Sur.

3. CRÉDITOS ‘VERSUS’ DONACIONES

El distinto impacto que muestran la cooperación reembolsable (los créditos) y la no reembolsable (las donaciones), y las diferentes ventajas e inconvenientes que ofrece cada una aconsejan, también aquí, cierta cautela antes de inclinarse por el uso de cualquiera de ellas sin tener en cuenta la situación de cada país receptor. No está de más mencionar la tendencia del sistema de AOD

en favor de sustituir los créditos por las donaciones lo que, si bien resulta aconsejable cuando el peso de los primeros es exagerado¹⁰, no debe llevar necesariamente a propugnar su eliminación.

3.1. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA COOPERACIÓN REEMBOLSABLE

Al menos cuatro ventajas muestra la cooperación reembolsable para países de desarrollo intermedio, particularmente cuando se trata de realizar proyectos con altas tasas de retorno: 1) en primer lugar, los créditos muestran una mayor relación con la inversión que con el consumo (Heller, 1975); 2) se dirigen preferentemente a dotación de infraestructuras y servicios, sectores que potencian la capacidad productiva del país receptor; 3) pueden movilizar más recursos externos, jugando así un papel catalizador de otras inversiones; y 4) al ser recursos concesionales, comprometen menos la posición deudora del país que los recibe que la financiación en condiciones de mercado¹¹.

Los inconvenientes del uso de este tipo de AOD se muestran sobre todo en países de menor nivel de desarrollo, particularmente en los más endeudados, pues agravan el problema de su deuda externa. Por otro lado, su uso resulta poco aconsejable para sectores con escasas tasas de retorno en el corto-mediano plazo, entre los que destaca el sector social —salud, educación— o medioambiental. Además, se trata de instrumentos pensados para favorecer el “interés del donante” —sobre todo el comercial—, lo que se refleja muchas veces en la transferencia de tecnologías inapropiadas y en el uso *vinculado* de la ayuda, problemas que afectan aún en mayor medida a los países de menor desarrollo, con patrones tecnológicos más distantes de los países desarrollados que los países emergentes.

3.2. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LAS DONACIONES.

Las ventajas de las donaciones son el reverso de los inconvenientes de los créditos, pues ni incrementan la posición deudora del país ni resultan inadecuadas para países de menor desarrollo y sectores con tasas bajas de retorno en el corto-mediano plazo. No obstante, también muestran inconvenientes, entre los que destaca su mayor relación con el consumo que con la inversión, a diferencia de lo que sucedía con los créditos, lo que podría hipotecar el desarrollo futuro del receptor¹². Por otro lado, los estudios relacionados con la “respuesta fiscal” del gobierno¹³, han encontrado una relación negativa entre la cooperación no reembolsable y la recaudación fiscal, lo que indicaría cierta *fungibilidad* de este tipo de ayuda hacia la reducción de impuestos —mientras el

efecto producido por los créditos se relacionaba más con la reducción del endeudamiento—.

4. NOTAS SOBRE LOS FONDOS CONTRAVALOR

Los *fondos contravalor* (FC), también llamados *fondos contrapartida*, son los que se generan en moneda local por la venta de las divisas procedentes de la AOD (como las otorgadas para apoyar las importaciones o la balanza de pagos) o de los bienes donados en especie (como alimentos o fertilizantes) con la particularidad de que el donante se reserva algún tipo de control sobre su uso.

4.1. EL IMPACTO DE LOS FONDOS CONTRAVALOR SOBRE LA INFLACIÓN Y LA POBREZA

En lo referido al impacto de los FC sobre la inflación, el debate concluyó hace tiempo: no muestran un efecto apreciable sobre la misma. Ello se debe a la existencia de dos movimientos que se compensan entre sí: por un lado, la venta de divisas o de bienes procedentes de la AOD detrae circulante de la economía; por otro, el gasto del fondo contravalor generado lo inyecta en igual o similar medida. Con ello, la oferta monetaria queda restaurada en el mismo nivel. En la economía real, la constitución de los FC reduce la demanda de bienes domésticos, por lo que tiene efectos contractivos, al tiempo que su utilización incrementa la demanda, con efectos expansivos.

Ahora bien, aun si se acepta que los FC no tienen, en general, un impacto adverso sobre las variables monetarias o sobre la inflación, de ello no se deriva necesariamente que su uso general sea conveniente.

Dos posiciones, aunque no irreconciliables, aparecen aquí. Por un lado, la que considera que los FC constituyen una forma idónea de establecer un vínculo directo entre la *ayuda-programa* y la lucha contra la pobreza u otros objetivos del desarrollo. Su argumento es sencillo: puesto que algunos de los programas de AOD que proveen de divisas al receptor —como los de “apoyo a la importación”— se dirigen a objetivos distintos al de la reducción de la pobreza (por ejemplo, a sostener la actividad empresarial en una situación de “brecha externa” elevada), los fondos contravalor permiten dotar de recursos a organismos orientados específicamente a objetivos sociales¹⁴. Para los defensores de los FC se garantizaría así al menos un nivel mínimo de gastos sociales y la realización de determinadas actuaciones favorecedoras del crecimiento que, de otro modo, podrían no llevarse a cabo.

Desde otras posiciones, por el contrario, se considera que lo ideal es establecer un “diálogo general de políticas” entre donantes y receptor, en

lugar de negociaciones para la constitución de los FC. Un acuerdo sobre las líneas generales de actuación pública del receptor —sobre todo en el ámbito presupuestario— haría recaer sobre éste la ejecución de la AOD (que quedaría incluida en el presupuesto) respetando su papel protagonista en el desarrollo y haciendo innecesarios los FC.

Como se decía más arriba ambas posiciones no son irreconciliables si se considera la integración de los FC en el presupuesto como un objetivo a alcanzar y se admite que, en determinadas circunstancias —como cuando el gobierno receptor mantiene unos objetivos muy alejados de los que caracterizan el desarrollo humano sostenible—, merece la pena mantener estos fondos. Por ejemplo, el mantenimiento de los FC podría justificarse temporalmente cuando resulte evidente que el presupuesto público se utiliza por una clase política corrupta en favor de sus intereses políticos o empresariales. En suma, lo más acertado es establecer un diálogo general de políticas, con énfasis en la presupuestaria, sin constituir FC, con lo que el gobierno receptor contaría con recursos adicionales para financiar su presupuesto. Los FC se mantendrían sólo ante un marco poco confiable, *poco comprometido con el desarrollo*, pero siempre tratando de propiciar una transformación positiva en la orientación y modos de utilización de los recursos públicos del receptor, promoviendo su gestión con la participación de ambos gobiernos y de expertos y entidades sociales de reconocida solvencia.

4.2. EL CASO DE LOS FC EN LA AYUDA ALIMENTARIA: VENTAJAS E INCONVENIENTES.

En el caso de la ayuda alimentaria el debate es doble: por un lado, como hemos visto, está el de sus posibles efectos adversos en la producción local de alimentos y en el mercado de trabajo local; por otro, el de si resulta más adecuado donar o vender los alimentos a la población, en este último caso para utilizar los FC en el alivio de la pobreza. En realidad ambos asuntos están relacionados, pues cabe suponer que la venta de la ayuda alimentaria evita más fácilmente la distorsión de los mercados locales de alimentos y, por otra parte, que la constitución de FC —y su inclusión en el presupuesto del receptor— puede utilizarse en la reducción de la pobreza (por ejemplo, financiando planes de empleo rural y programas de seguridad alimentaria).

Sin embargo, otros autores consideran que es más conveniente entregar directamente los alimentos a los pobres. Cabe una opción intermedia que no nos incomoda: entregar los alimentos gratuitamente a quien no puede comprarlos y venderlos a precios de mercado a los demás, con lo que se amortiguaría el efecto desincentivador sobre la producción de este tipo de ayuda. La utilización de los FC resultantes en proyectos relacionados con la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola contrarrestaría los efectos negativos de esta opción.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES

1. Los distintos instrumentos de ayuda y la forma concreta que adoptan impactan de manera diferente en el crecimiento económico y el desarrollo humano del receptor, adecuándose de forma distinta a sus necesidades. Por ello, hay que plantearse si el tipo de instrumentos disponibles se adecuan a las condiciones específicas del país o sector de población de que se trate, su grado de desarrollo y sus necesidades concretas. En todo caso, la preferencia de un donante por el uso de unos instrumentos en detrimento de otros no es neutra y revelará de antemano la elección de intervenir en determinados sectores o países.
2. De lo anterior se desprende una doble necesidad estratégica. Primero, la de establecer una selección y ponderación inicial de los instrumentos adecuados para la política de cooperación para el desarrollo que se quiera promover. Y segundo, la de elaborar programas de AOD específicos para cada país (*estrategias-país*), a ser posible con el acuerdo del país receptor y del resto de donantes, que contemplen no sólo los objetivos y sectores prioritarios de la AOD, sino también los agentes e instrumentos más adecuados para hacerla efectiva. La selección y ponderación de instrumentos debe ser flexible, permitiendo variaciones si se considera que, al elaborarse dichas estrategias-país, no se ha acertado con la proyección inicial.
3. La principal ventaja de la cooperación no reembolsable es que no incrementa la posición deudora del país, lo que resulta esencial para países sobre-endeudados y para sectores con tasas de retorno elevadas en el largo plazo pero bajas en el corto plazo, como el social o el medioambiental.
4. La cooperación reembolsable muestra algunas ventajas para países de desarrollo intermedio y para sectores económicos con rentabilidades altas, siempre que su uso sea transparente y no prevalezca el interés del país donante sobre las necesidades del receptor: los créditos se relacionan positivamente con la inversión; se dirigen preferentemente a dotación de infraestructuras y servicios —lo que potencia la capacidad productiva del país—; su concesionalidad compromete menos la posición deudora del receptor que los recursos en condiciones de mercado; y pueden jugar un papel catalizador de otras inversiones.
5. En general es preferible un consenso sobre las prioridades presupuestarias del receptor que evite la constitución de Fondos Contravalor FC separados del presupuesto nacional. No obstante, de forma temporal, se justificaría la constitución de FC para apoyar proyectos sociales y de desarrollo ante una concepción patrimonialista del Gobierno que se caracterizase por un uso discrecional del presupuesto en favor de sus propios intereses políticos y empresariales, y como parte de un proceso

de construcción de confianza y mejora en la orientación y la transparencia institucional de los países receptores.

6. Para el caso de España, las siguientes recomendaciones surgen con claridad:
 - i) Hace falta elaborar una estrategia de cooperación consistente, centrada en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible, adecuando a ello la utilización y ponderación de los instrumentos existentes de la AOD y la creación de otros nuevos.
 - ii) Habría que incrementar paulatinamente la ayuda-programa, en particular en la forma de ayuda a la balanza de pagos, ayuda al presupuesto y condonación de deuda externa.
 - iii) Se puede mantener un nivel reducido de AOD reembolsable sin llegar a suprimirlo, *siempre que* se haga prevalecer las necesidades del receptor sobre el interés del donante (lo que supone también desvincular, al menos parcialmente, la ayuda reembolsable de la compra de bienes y servicios españoles).
 - iv) Hay que sustituir por completo los créditos FAD por ayuda no reembolsable en los países sobre-endeudados.
 - v) Se debe reducir el peso de los Fondos Contrapartida, de acuerdo a una estrategia de reorientación hacia la construcción de consensos sobre buenas políticas orientadas hacia la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano sostenible.
 - vi) Conviene reflexionar a fondo sobre los recursos humanos que utiliza el sistema de cooperación y reforzar el papel que pueden desempeñar los expertos locales.
 - vii) Se necesita recuperar y fortalecer los mecanismos de participación en el diseño y ejecución de las políticas de AOD, incorporando a espacios de debate y diseño participativo a expertos del mundo académico, asociativo o institucional, aprovechando sus ámbitos de especialización, buscando la concertación con los actores más relevantes y experimentados del sistema y sacando más partido al capital humano de la cooperación española en beneficio de una política de cooperación orientada a la erradicación de la pobreza.

NOTAS

1. La *brecha de ahorro* es la diferencia entre la inversión requerida para conseguir un determinado objetivo de crecimiento y el ahorro que la economía doméstica es capaz de generar. La *brecha comercial* o *brecha de divisas* es la que existe entre el valor de las importaciones requeridas para un nivel determinado del PNB y el valor de las exportaciones que la economía puede producir.
2. Se entiende por fungibilidad de la AOD un uso distinto del previsto o pactado inicialmente.
3. Los proyectos han mostrado más éxitos en Asia que en África y en la agricultura más que en la industria. Entre los agrícolas, los de crédito y de irrigación resultaron mejores que los de ganadería y desarrollo rural integral (véase Banco Mundial, 1987; Cassen, 1986; y Mosley y Hudson, 1996).

4. Sin incluir aquí los programas de reducción de deuda, ya que no suponen la entrada de divisas nuevas —o nuevos bienes— al país.
5. La brecha fiscal se podría definir como la diferencia entre el nivel de gasto público requerido para conseguir un determinado objetivo de crecimiento y desarrollo social y los ingresos fiscales que la economía doméstica es capaz de generar.
6. Es el caso del efecto de la ayuda alimentaria sobre la producción local de alimentos, efecto que no se sentirá cuando las mercancías entregadas sustituyan importaciones que tendrían lugar de todos modos, "liberando" esas divisas para otros usos.
7. Efectos a los que cabe añadir la distorsión que provoca en los mercados mundiales de alimentos.
8. La CT cubre toda la gama de actividades de ayuda dirigidas a desarrollar los recursos humanos, elevando el nivel de conocimientos, cualificaciones, habilidad técnica y aptitudes productivas de los habitantes del Sur. Ello incluye las subvenciones a residentes de los países beneficiarios de la ayuda, que reciben formación en su país de origen o en el extranjero, y los pagos destinados a sufragar el coste de los profesores, administradores y asesores en los países beneficiarios.
9. Se ha estimado un número anual de expatriados de entre 80.000 y 100.000, que absorben entre viajes y salarios la mayor parte del monto de la AOD dedicada a CT.
10. Destaca el peso que han tenido los créditos FAD en España frente al resto de los componentes de la AOD. En el primer quinquenio de los noventa, mientras el promedio de la cooperación reembolsable de los países del CAD era inferior al 20% de la AOD total, los FAD españoles superaban el 50% de la ayuda total. No obstante, a partir de 1995 esta situación comenzó a corregirse.
11. De hecho, autores como Heller (1975) y Cashel-Cordo y Craig (1990), han encontrado que la cooperación reembolsable desplaza a otras formas de endeudamiento.
12. No obstante, determinados gastos que no se consideran inversiones muestran un impacto positivo en el desarrollo. Es el caso del mantenimiento de inversiones efectuadas con anterioridad, relacionadas con el capital físico, humano o tecnológico del país receptor.
13. Como los de Heller (1975) y Cashel-Cordo y Craig (1990).
14. Los "fondos sociales" creados en algunos países, como Bolivia o Perú, cuya labor se centra en la sanidad o en el apoyo a pequeñas empresas, son ilustrativos al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

- ATIENZA, J. e IGLESIA-CARUNCHO, M. (2002): "Soluciones inmediatas para el problema de endeudamiento externo", en Plataforma 2015 y más: *Ya es hora de cumplir*.
- BRUTON, H. y HILL, C. (1992): "The Role of Counterpart Funds in Economic Development", *IDS Bulletin*, Vol. 23, núm. 2, Abril, pp. 29-35.
- CASHEL-CORDO, P. y CRAIG, S. (1990): "The public sector impact of international resource transfers", *Journal of Development Economics*. Vol. 32, pp. 17-42.
- CHENERY, H. B. y STROUT, A. M. (1966): "Foreign assistance and economic development", *American Economic Review*. Vol. 61, núm. 4, Septiembre, pp. 679-733.
- HELLER, P. (1975): "A Model of Public Fiscal Behavior in Developing Countries: Aid, Investment and Taxation", *The American Economic Review*, junio, pp. 429-445.
- MAXWELL, S. (1996): "Catch the tiger by its tail: counterpart funds in the evaluation of programme aid", *Evaluating Programme Aid*, Vol. 1, Conceptual Issues, The Hague: Institute of Social Studies, pp. 57-78.
- MOSLEY, P. y HUDSON, J. (1996): *Effectiveness of Overseas Aid Flows. A study of 29 ACP countries*, Study prepared for European Association for Cooperation, DGVIII, Commission of the European Communities, Mimeo.
- MOSLEY, P. y HUDSON, J. (1997): *Has aid effectiveness increased?*, Mimeo.
- OCDE (1995): *Principios del CAD para una ayuda eficaz*, Manual de ayuda al desarrollo.
- OCDE (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*.
- ROSENSTEIN-RODAN (1961): "International AID For Underdeveloped Countries", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. XLIII, núm. 2, Mayo, pp. 107-138.
- WHITE, H. (1992): "The Macroeconomic Impact of Development Aid: A Critical Survey", *The Journal of Development Studies*, Vol. 28, núm. 2, enero, pp. 163-240.
- WHITE, H. et al. (1994): *The macroeconomics of aid: case studies of four countries*. A report for SAU/SASDA, Edited by Howard White, Institute of Social Studies. La Haya, Holanda.
- WHITE, H. (1996): "Macroeconomic evaluation of programme aid: a conceptual framework", en *Evaluating programme aid*, Vol. 1: "Conceptual Issues. Proceedings from a workshop held at the Institute of Social Studies", La Haya, Holanda.
- WORLD BANK (1998): *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Oxford University Press.

LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

*Profesor de Relaciones Internacionales
de la Universidad Complutense de Madrid*

1. LA UE COMO “ACTOR” INTERNACIONAL: LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

La política de cooperación de la UE se encuentra en un periodo de transición, que expresa dos procesos paralelos: por un lado, la aparición de un nuevo consenso internacional sobre el desarrollo. Por otro lado, la consolidación de la UE como actor internacional y el reforzamiento de sus capacidades para desarrollar una acción exterior propia. En ese proceso, la UE parece dejar atrás las razones que explican la aparición de la política de desarrollo —argumentos morales, vínculos coloniales, objetivos geopolíticos del conflicto bipolar, intereses comerciales...—, que son reemplazados por metas de desarrollo acordadas en foros multilaterales, y también por los nuevos objetivos de su política exterior y de seguridad, que incluyen la búsqueda de estabilidad política, liberalización económica y acceso a los mercados, así como la promoción de la democracia y el desarrollo social.

Pese a las carencias de su política exterior, la UE se va configurando como un actor “determinante” en ciertos ámbitos de las relaciones internacionales (Barbé, 2000: 14), y ya es una referencia indispensable para analizar la estructura del sistema internacional, la distribución de la riqueza y el poder, y los modelos de organización política, social y económica que compiten en ese sistema. En tanto incipiente “actor global”, la UE define una

identidad internacional y una acción exterior propia, y afronta la necesidad de definir las grandes opciones y líneas estratégicas de esa acción exterior: tendrá que decidir si continúa siendo sólo una “potencia civil”, o se dota de capacidades militares relevantes; si su política exterior va a responder a una matriz “realista” y estará guiada por intereses definidos en términos de poder; o bien, si obedecerá a una visión “constructivista”, promoviendo un orden internacional que sea afín a los valores, las visiones, y la identidad del “modelo europeo” de integración, incluyendo sus objetivos “metapolíticos” de paz, y otras metas de democracia, solidaridad y cohesión social que le son propias. Finalmente, tendrá que resolver si su actuación internacional se basará en el ejercicio directo del poder, o en el “poder blando” derivado de su papel económico, y en la legitimidad y el prestigio de la UE (Bretherton y Vogler, 1999: 33-36), en una “puesta al día” de su tradicional actuación como “potencia civil”.

La ayuda externa y la política de desarrollo es una variable relevante para examinar qué respuesta se da a estos dilemas. Por un lado, puede alegarse que la ayuda constituye la “proyección externa” de los principios de democracia, solidaridad, desarrollo equilibrado y cohesión social que caracterizan al “modelo europeo” respecto a otros “modelos” en pugna en el sistema internacional, como el de Estados Unidos.

Por otro lado, en el proceso de formación de un “interés europeo” y unos objetivos de política exterior propios de la UE, también se intenta contar con instrumentos comunes para lograrlos (Aguiar y Casanova, 2002: 182). Por ello, la consolidación de una política exterior común supone una presión creciente sobre la política de desarrollo, que constituye uno de los instrumentos más importantes de los que dispone la UE para ejercer influencia externa. En ese sentido puede interpretarse la tendencia “realista” a subordinar la ayuda de la UE a otros objetivos de su política exterior, como ocurre con la ayuda bilateral de los Estados miembros.

2. DE LOS ORÍGENES A LA REFORMA: APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UE

La CE cuenta desde su creación con una política de cooperación autónoma respecto de la ayuda bilateral de los Estados miembros. Esa política se basaba en distintas disposiciones de los Tratados constitutivos, que no la contemplaban de forma expresa, y en instrumentos de derecho derivado como la Convención de Lomé, que vinculaba a la CE y a los países del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP). Se trataba, además, de una política regionalizada y jerarquizada, con raíces coloniales, que establecía diferencias de trato entre los países ACP “asociados”, y los “no asociados” de Asia y Latinoamérica.

A pesar de estas limitaciones, y a falta de otros medios, la cooperación al desarrollo se convirtió en los años setenta en uno de los principales instrumentos de la acción exterior de la Comunidad. A ello contribuyó la actuación de las instituciones comunitarias y en especial de la Comisión. Con escasos poderes en política exterior, utilizó las competencias atribuidas a la Comunidad en materia comercial y de ayuda externa para tejer una amplia red de acuerdos y de relaciones políticas y diplomáticas con países en desarrollo. Junto con otros instrumentos económicos, la ayuda contribuyó a la conformación de la CE como "potencia civil", basada en el uso de medios no militares. De igual forma, la ayuda comunitaria respaldó las primeras actuaciones de la Cooperación Política Europea (CPE) y contribuyó a hacer posibles sus primeros éxitos, como el apoyo al proceso de paz de Centroamérica de los años ochenta.

Entre los años setenta y noventa la política de desarrollo se extiende de los países del grupo África-Caribe Pacífico (ACP) a los países "no asociados" de Asia y Latinoamérica (PVD/ALA), el Mediterráneo (MEDA), y tras la caída del muro de Berlín, los países de Europa Central y Oriental (PECO) y los nuevos Estados independientes (NEI) de la antigua Unión Soviética. De igual forma, se ampliaron los "programas horizontales" de medio ambiente, seguridad alimentaria, refugiados, lucha contra las drogas ilegales, democracia y derechos humanos, y apoyo a las ONG.

Con el Tratado de Maastricht, en vigor en noviembre de 1993, la política de desarrollo se convirtió en una política comunitaria, con fundamento jurídico propio, y se afirma su autonomía al contar con objetivos propios y diferenciados respecto a otras áreas de la acción exterior. Entre esos objetivos, como es sabido, la lucha contra la pobreza ocupa un lugar destacado. La política de la Comunidad también deberá contribuir al objetivo general de la consolidación de la democracia, el Estado de derecho, y el respeto de los derechos humanos. Además, la política de desarrollo debe responder a otros criterios de actuación, conocidos como "las tres C": complementariedad, coherencia y coordinación.

En paralelo, se produjo un aumento de los recursos y de la importancia de la CE como donante. Entre 1986 y 2001 la ayuda comunitaria aumentó de unos 4.000 millones de dólares a unos 12.000 millones —7.000 de ellos AOD— lo que suponía un aumento del 5% al 12% de la AOD mundial. Estas cifras hacen de la CE el tercer donante más importante del mundo, sólo por detrás de Estados Unidos y Japón.

A menudo, estas cifras han sustentado una visión complaciente del papel de la UE como actor internacional, y se han utilizado para acallar o atenuar las críticas que han suscitado sus actuaciones, frecuentemente dañinas, en otros ámbitos de las relaciones con los países en desarrollo, como el comercio o la política agraria común. En América Latina, por ejemplo, la ayuda ha sido a menudo una "política de sustitución", con la

que se respondía, con un coste más bajo, a las demandas de acceso al mercado y de eliminación del proteccionismo comunitario, en una clásica pauta de relaciones de “ayuda sin comercio” (*aid, not trade*).

El discurso complaciente tampoco podía ocultar los problemas de credibilidad, relevancia y eficacia que aquejaban a la ayuda comunitaria. Esos problemas expresaban la crisis, más general, de las políticas de ayuda de la postguerra fría, pero también respondían a carencias propias la CE. Sin ser exhaustivos, se puede mencionar que el fracaso económico y político de buena parte del África subsahariana suscitó dudas sobre la Convención de Lomé (Holland, 2002: 167-175). Además, fue necesario revisar la tradicional jerarquía regional de la cooperación comunitaria ante la aparición de nuevos intereses económicos, políticos y de seguridad provocados por el fin de la guerra fría y la mundialización económica, en Europa oriental, el Mediterráneo o América Latina.

Por otra parte, la eficacia de la política de desarrollo ha estado comprometida por problemas recurrentes en las “C” del Tratado de Maastricht. La cuestión de la Complementariedad, en primer lugar, sigue abierta, y no existen aún criterios claros sobre qué corresponde hacer a la cooperación comunitaria y de los Estados miembros.

Los Estados miembros también se han resistido a actuar de forma coordinada, puesto que ello reduciría su discrecionalidad para perseguir intereses nacionales que suelen traducirse en prioridades geográficas y sectoriales divergentes. Ello condiciona la eficacia de la ayuda de la UE, al generar duplicación de esfuerzos y elevados costes de transacción para los países receptores, que han de mantener relaciones con las oficinas de cooperación de un buen número de Estados y organizaciones multilaterales, así como con la Delegación de la Comisión en ese país.

La Coherencia plantea los problemas más agudos. Una actuación plenamente coherente, que a menudo no existe en los propios Estados, es más difícil en la UE debido a su compleja construcción institucional y a su carácter pluralista como sistema de gobernación. Pero hay abundantes ejemplos de actuaciones poco o nada coherentes que podrían ser resueltas, para que la ayuda comunitaria sea eficaz y no se convierta en un mero lenitivo de los perjuicios causados por otras políticas de la UE¹.

Por otra parte, a mediados de los noventa era muy poco lo que se sabía sobre la relevancia, la eficacia y el impacto de la ayuda comunitaria debido a la falta de evaluaciones. Durante 20 años de cooperación con 33 países de Asia y Latinoamérica (PVD/ALA) se habían financiado alrededor de 2.000 proyectos, pero sólo había un centenar de informes de evaluación, y la mitad no tenía información de campo.

En junio de 1995 el Consejo de Desarrollo decidió emprender una amplia evaluación de la cooperación comunitaria en el periodo 1986-1995². Los resultados, presentados en 1999, mostraban que la ayuda era relevante

y había logrado sus objetivos, pero había serios problemas. Los objetivos del Tratado de Maastricht no se habían concretado en estrategias y prioridades precisas; muchos proyectos no respondían a las prioridades de desarrollo del país receptor, que no los consideraba "propios"; no eran sostenibles, y su pertinencia y eficacia se veían condicionadas por retrasos causados por un exceso de burocracia. El seguimiento de los proyectos se centraba en el proceso administrativo, y no en los resultados de desarrollo, que, por otra parte, era difícil valorar ante la falta de indicadores de impacto. Además, la coordinación con los Estados miembros era la excepción, más que la regla.

Finalmente, los problemas de gestión de la Comisión eran insostenibles, al producirse desfases de hasta seis años entre los compromisos y los desembolsos. En 1999 se habían acumulado ya compromisos no desembolsados por un valor de unos 21.000 millones de euros, debido a métodos administrativos inadecuados y a las crónicas carencias de medios y personal de la Comisión.

3. ORIENTACIÓN A LA LUCHA CONTRA LA POBREZA: LA REFORMA DE LA AYUDA, 1998-2002

Desde mediados de los años noventa la CE ha emprendido una ambiciosa reforma de la cooperación al desarrollo. Se intenta mejorar la eficacia y el impacto de la ayuda, pretende incorporar el nuevo "Consenso" internacional sobre desarrollo, los objetivos de lucha contra la pobreza y el principio de "asociación" (*partnership*), por el que abogan los documentos programáticos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y la "Declaración del Milenio"³.

Un componente central de la reforma es el nuevo marco de relación con los países ACP, con los que en 2000 se firma la nueva Convención de Cotonú. La nueva Convención dará paso a acuerdos comerciales subregionales recíprocos, que sustituirán al régimen preferencial no recíproco de la Convención de Lomé, al ser éste incompatible, a medio plazo, con las reglas de la OMC. Otras novedades de Cotonú contribuirán a atenuar las diferencias entre los ACP y otros países que reciben ayuda comunitaria. Iniciativas posteriores, como las preferencias comerciales "*Everything but Arms*" (EBA) otorgadas a los países menos adelantados, y la "presupuestarización" del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) también parecen apuntar a la disolución del acervo de Lomé y la incorporación paulatina de los ACP a una política general de cooperación común a otros países.

En otros ámbitos, la reforma se ha centrado en las cuestiones siguientes:

- a) *Reafirmación del objetivo de lucha contra la pobreza.* La Comunicación de la Comisión "Política de Desarrollo de la Comunidad Europea" de

abril de 2000 dispone que la lucha contra la pobreza es el objetivo primordial de la cooperación comunitaria, y define, por primera vez, una estrategia basada en seis “áreas de concentración”: vinculación entre comercio y desarrollo; integración regional; apoyo a políticas macroeconómicas y acceso equitativo a los servicios sociales; transporte; seguridad alimentaria; y apoyo institucional⁴. La lucha contra la pobreza también es uno de los “pilares” de la nueva Asociación UE-países ACP. La asignación de la ayuda se basará en el principio de selectividad, en función del compromiso del país receptor con el “buen gobierno”; con estrategias diferenciadas para los países de renta baja, y para los países de renta media con fuerte incidencia de la pobreza”.

- b) *Revisión de estrategias y métodos.* Entre 2000 y 2001 la Comisión inició la elaboración de los informes de estrategia regionales y nacionales⁵, de carácter plurianual, en colaboración con los gobiernos de los países receptores, los Estados miembros, y otros donantes. Desde 1999 se han elaborado diversas comunicaciones para precisar las estrategias de salud, educación, seguridad alimentaria, género y otras cuestiones de desarrollo⁶. En cuanto al principio de Asociación, se empiezan a aplicar enfoques sectoriales (*sector-wide approach*) basados en el apoyo presupuestario, más que en proyectos dispersos. Se revisaron los métodos de gestión del ciclo de proyecto, con el uso generalizado del “Enfoque del Marco Lógico”, se han empezado a aplicar indicadores de desempeño e impacto, y un programa regular de evaluaciones.
- c) *Reforma administrativa.* En mayo de 2000 la Comisión (2000c) proponía una ambiciosa reforma administrativa para reducir los plazos de ejecución, armonizar los procedimientos administrativos, aumentar el impacto y la visibilidad de la ayuda y asegurar una gestión integrada del “ciclo de proyecto”. El 1 de enero de 2001 se estableció la oficina EuropeAid, que gestiona todos los programas, salvo la ayuda humanitaria (responsabilidad de ECHO), la ayuda macrofinanciera, y los programas de preadhesión, dejando las funciones de programación y planificación en la Dirección General “Desarrollo”. También se ha emprendido un proceso de descentralización y fortalecimiento de las delegaciones de la Comisión, con personal adicional, y 43 delegaciones implicadas entre 2001 y 2002. A pesar de ello, según muestran las evaluaciones de 2001 y 2002, la reorganización administrativa tuvo efectos negativos a corto plazo, persisten las carencias de personal, sigue habiendo retrasos en la ejecución de los proyectos y se mantiene una cultura administrativa centrada en los desembolsos y no en los resultados (Comisión, 2002: 208-209).
- d) *Avances en la Coordinación y la Coherencia.* Estas cuestiones se consideran “prioridad operativa y obligación legal” de la Comisión. En

relación a la coherencia existen iniciativas en campos como las pesquerías y la ayuda alimentaria. No obstante, el principal problema sigue siendo la Política Agraria Común (PAC), cuya reforma, aprobada el 26 de junio de 2003, define un escenario de liberalización limitada que no responde a los compromisos multilaterales de apertura del mercado agrícola, de eliminación de los subsidios a la exportación de excedentes y las prácticas de *dumping*, que causan graves daños al sector agrario de los países en desarrollo.

- e) Las primeras experiencias de coordinación se han producido en el marco de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) elaborados en los países en los que se aplica la Iniciativa para los Países Pobres más Endeudados (PPME)⁷. Con motivo de las "Cumbres" de Monterrey (México, marzo de 2002) y Johannesburgo (Sudáfrica, agosto de 2002) se adoptaron compromisos comunes que afectan a la política bilateral de los Estados miembros, como el aumento de la AOD (Comisión, 2002a: 14-15). Finalmente, en 2002 se inició un programa piloto de coordinación en tres países (Nicaragua, Mozambique y Vietnam). En cada uno de ellos, un Estado miembro asumirá el liderazgo de la coordinación.

Estas experiencias son prometedoras, aunque limitadas, y se enfrentan a agendas divergentes de los Estados miembros y a la división entre "países afines" (*like minded*) del norte de Europa, proclives a orientar la ayuda a los PMA mediante el apoyo presupuestario, y países del Sur, favorables a mantener la ayuda a receptores de renta media y al tradicional modelo de proyectos (Lehtinen, 2003: 16).

Pese a los condicionantes señalados, este ambicioso programa de reformas podría contribuir a que la política de desarrollo de la UE responda a los "Objetivos del Milenio" y al consenso internacional sobre el desarrollo, y mejorar la eficacia y el impacto de la ayuda comunitaria. Sin embargo, no se producen en un "vacío" político, y como se señala en el apartado siguiente, la ayuda comunitaria se ve afectada por el rápido fortalecimiento de la política exterior de la UE y su conformación como "actor global".

4. LA POLÍTICA DE DESARROLLO, ¿INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE?

Se puede alegar que la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible, además de ser la finalidad de la política de desarrollo, también son y deben seguir siendo objetivos centrales de la política exterior de la UE, por lo que unos y otros se complementarían. Sin embargo, con la consolidación de su Política Exterior, se observa una clara tendencia a subordinar la ayuda a

intereses de política exterior poco o nada relacionados con los objetivos del Tratado en materia de desarrollo⁸.

Como expresión de esa tendencia se examinan tres cuestiones, que no agotan el tema: la pauta de asignación de la ayuda por sectores, países, y niveles de renta; las lógicas subyacentes a la reforma administrativa y la creación de EuropeAid; y la propuesta de condicionar la ayuda al desarrollo al control de la inmigración en los países de origen, planteada en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (2002: 1-45) ha destacado la falta de congruencia de la distribución de la ayuda comunitaria por áreas geográficas y niveles de renta, y el objetivo de lucha contra la pobreza. En 2000 las asignaciones a servicios sociales básicos —educación y salud básica, población, y agua y saneamiento— representaban el 10% de los desembolsos, muy por detrás del 20% propuesto en la Cumbre de Copenhague sobre desarrollo social.

Entre 1996 y 2000 la participación de los países de renta media en los desembolsos netos de AOD aumentó del 40% al 50% del total, mientras que la parte correspondiente a los países más pobres (PMA y otros países de renta baja) disminuyó del 53% al 39%. Este descenso se debe a cambios en la distribución geográfica de la AOD. En el periodo considerado, la proporción de Europa en la AOD bilateral aumentó del 11% al 31%, mientras que la de África subsahariana descendió del 40% al 30%. En 1990 los 10 principales receptores de AOD se encontraban en África y en Asia, pero en 2000 todos eran países balcánicos y mediterráneos. El cambio es más marcado si se incluye Europa del este y las ayudas preadhesión, que no son AOD. Entre 1990 y 2000 los PECOS y los NEI pasaron del 1% al 40% de la ayuda externa, mientras que el grupo ACP descendió del 55% al 22%. Esto no ha significado menores desembolsos totales a los ACP, cuya asignación está “protegida” por el FED⁹. Lo que sí supone es que casi todo el aumento de la ayuda se destinó a los países en los que están en juego otros intereses. Este “desvío de ayuda” se debe a la primacía de consideraciones de política exterior, y en concreto, a objetivos de estabilidad y seguridad en los países vecinos, en los Balcanes, el Mediterráneo, Oriente Próximo y Asia Central. Tras la ampliación en 2004, los países limítrofes, que ya reciben alrededor de 1.000 millones de euros anuales, aumentarán su importancia como receptores de ayuda con la “Nueva Política de Vecindad” lanzada en el Consejo Europeo de Tesalónica de junio de 2003, que reconoce explícitamente motivaciones de seguridad en esa iniciativa¹⁰.

Tras el 11 de septiembre, esta tendencia es más clara. Antes de esos atentados, Pakistán apenas recibía ayuda externa, por no ser un país democrático y realizar pruebas con armas nucleares. Tras convertirse en un país clave en la “guerra contra el terrorismo”, Pakistán recibió 600 millones de dólares de Estados Unidos, y otros 700 millones de la UE y sus Estados

miembros. La UE también ofreció a este país generosas preferencias comerciales que antes sólo se habían otorgado a los países andinos y centroamericanos¹¹. Las necesidades de reconstrucción también significan un “desvío” de recursos antes asignados a programas de desarrollo. África subsahariana y América Latina ya son objeto de menos atención política y un estancamiento de la ayuda. La UE, por ejemplo, comprometió en 2002, sólo en Afganistán, una cifra similar a la destinada a toda Latinoamérica. La obvia excepción es Colombia, cuyo conflicto es visto ahora a través del prisma de la “guerra global contra el terrorismo”.

La seguridad, en desmedro de la lucha contra la pobreza, se está convirtiendo en el argumento clave para justificar la ayuda de la UE, que al igual que otros donantes ha propuesto un aumento de la AOD apelando a la relación causal que existiría entre el terrorismo global, los fundamentalismos y la desesperación causada por la pobreza y la desigualdad, alegando que el desarrollo debe ser un componente indispensable en toda estrategia de seguridad creíble. En los acuerdos de cooperación suscritos por la UE en 2002 y 2003 con Argelia, Chile, Egipto, Líbano y los países centroamericanos y andinos, se han incluido por primera vez cláusulas antiterroristas. Es innegable que estos acuerdos “de asociación” abarcan todos o casi todos los ámbitos de la relación entre la UE y esos Estados, y no se limitan a la cooperación al desarrollo. Pero también es cierto que pueden proporcionar una base jurídica y política para que la ayuda comunitaria sirva a fines diversos, y no sólo a los objetivos de desarrollo que establecen los Tratados constitutivos de la UE.

La reforma de la gestión de la ayuda, por otra parte, no sólo se debe a razones administrativas. La Comisión Prodi intentó dar fin a la fragmentación geográfica de la ayuda de la Comisión Santer (1995-1999) mediante las nuevas carteras de Comercio (Lamy), Relaciones Exteriores (Patten), y Desarrollo (Nielson), que abarcan todas las zonas geográficas (salvo los países de la ampliación) en sus respectivas áreas de competencia¹². En este esquema, sin embargo, la ayuda comunitaria no compete únicamente al Comisario de Desarrollo. EuropeAid, como órgano encargado de la gestión, es dirigida por un Consejo integrado por el Comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten como Presidente, el Comisario de Desarrollo, Paul Nielson como Administrador General, y los Comisarios Verheugen (Ampliación), Lamy (Comercio) y Solbes (Asuntos Económicos y Monetarios).

Esta particular fórmula administrativa tiene como objetivo declarado asegurar la coherencia de la acción exterior. Pero también responde al intento de fortalecer la Dirección RELEX y su responsable, el Comisario Patten, poniendo en sus manos el control de la ayuda externa y la influencia política que ello pueda otorgar. De esta forma se intentaría contrarrestar el creciente papel del Consejo y los Estados miembros en las

relaciones exteriores, y establecer un contrapeso al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana (Reisen 2001).

Sin embargo, separar las competencias de programación y la responsabilidad ejecutiva de la ayuda comporta riesgos y costes para la integridad de la política de desarrollo. La Dirección de Desarrollo elabora los documentos programáticos y las estrategias sectoriales y nacionales que afirman como objetivo la reducción de la pobreza, pero es Europeaid quien asigna el gasto, con un alto grado de discrecionalidad, y en función de objetivos de política exterior marcados por la Comisión y el Consejo, con el argumento de la coherencia como justificación a posteriori. Aunque no sea intencionado, es llamativo que el nombre de la nueva institución recuerde el de USAID, la agencia de ayuda de Estados Unidos adscrita al Departamento de Estado que ha estado subordinada a objetivos estratégicos de ese país.

Además, la cartera de Desarrollo puede desaparecer con la reforma de la Comisión, dejando la política de desarrollo y EuropeAid bajo Relaciones Exteriores. Ello sería congruente con la decisión del Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002) de suprimir el Consejo de Desarrollo y transferir sus competencias a un Consejo reforzado de asuntos generales y relaciones exteriores. En cualquier caso, el significado de estos hechos no es tan claro: puede contribuir a subordinar la ayuda a la política exterior, pero también puede realzar la importancia del desarrollo en esa política (Simon, 2003: 23).

La tercera cuestión a considerar es el vínculo entre la ayuda y la inmigración. En el Consejo de Sevilla, la Presidencia española, con el apoyo del Reino Unido, propuso ampliar la condicionalidad de la ayuda comunitaria al “control en origen” de la inmigración y a la aceptación de la readmisión de los inmigrantes ilegales expulsados de la UE. La propuesta inicial, centrada en las sanciones, fue rechazada frontalmente por algunos Estados miembros, y se atemperó con medidas de estímulo y una mención expresa al respeto de los derechos humanos¹³. Las exigencias se plasmarían en una “cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal” en los futuros acuerdos de cooperación, para lo que se ofrecería ayuda económica. En caso de incumplimiento, como ocurre con la cláusula democrática, la UE podría adoptar sanciones¹⁴.

Este hecho reflejaría un avance en el proceso de integración europea, pues supone aceptar que existe un “interés europeo” común, y que éste puede ser canalizado eficazmente a través de las instituciones y la política exterior de la UE (Aguiar y Casanova, 2002: 181). Sin embargo, ello puede tener efectos negativos para los países en desarrollo. Desvía la ayuda de sus objetivos, y supone adoptar un enfoque represivo en materia migratoria, que nunca podrá tener éxito, y que debilitará la credibilidad y la legitimidad de

la UE, que es una de las fuentes de su influencia externa. No tiene sentido condicionar la ayuda al respeto de los derechos humanos, por un lado, y exigir políticas de control migratorio que pueden suponer violaciones de esos mismos derechos. En su Comunicación de diciembre de 2002 sobre este asunto, la Comisión intenta solventar esa contradicción con un “enfoque equilibrado” que también tenga en cuenta las “causas profundas” del fenómeno migratorio (Comisión Europea, 2002c: 46).

5. CONCLUSIONES: DESARROLLO, SEGURIDAD Y POBREZA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE

La política de desarrollo de la UE se encuentra en una encrucijada. El Tratado afirma de manera inequívoca un conjunto de objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza que, siendo parte de la acción exterior de la UE, son relativamente independientes respecto a la incipiente Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Sin embargo, en la medida que la UE se consolida como “actor” internacional, la ayuda es percibida como un instrumento de esa política exterior, y a menudo se subordina a sus objetivos, ajenos al desarrollo.

No obstante, sería incorrecto plantear la cuestión en términos de mera autonomía o subordinación. La cuestión es qué “modelo” o matriz de política exterior adoptará la UE, y dentro de esa matriz, qué papel juega la lucha contra la pobreza. Si se opta por una política de matriz realista, guiada por intereses definidos en términos de poder, la ayuda se convertirá en un instrumento cada vez más alejado de los objetivos que le da el Tratado, y difícilmente podrá ser eficaz en la lucha contra la pobreza. Por el contrario, si esa política responde a una matriz “constructivista”, tratará de proyectar al exterior los valores y las visiones que definen la identidad del “modelo europeo” de integración, incluyendo sus objetivos “metapolíticos” de paz, contribuyendo a la prevención y resolución de los conflictos, preferentemente por medios pacíficos. De igual manera, tratará de promover las metas de democracia, solidaridad y cohesión social que le son propias. Para que ello sea posible, la política de desarrollo debe gozar de amplios márgenes de autonomía, y de esa forma responder a pautas de asignación geográfica y sectorial, y a los métodos y enfoques que le son propios, de manera que se garantice su eficacia como instrumento de desarrollo.

En puridad, desde esta última perspectiva podría alegarse que el dilema entre política exterior y objetivos de desarrollo no existe. Si las políticas de desarrollo se subordinan a objetivos de política exterior y, en el contexto de la “guerra contra el terrorismo”, obedecen principalmente a los imperativos de corto plazo de la guerra y la seguridad, no conseguirán promover ni el desarrollo, ni la seguridad. Se acepta que existe un vínculo entre las nuevas amenazas del terrorismo global, el fundamentalismo religioso y la desesperación y

la ira causadas por la desigualdad y la pobreza. Por esta razón, la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo son componentes esenciales de cualquier estrategia de seguridad y de cualquier política exterior que pretende ser creíble. Estas políticas, más que “ataques preventivos” contrarios al derecho internacional, debieran contemplar “políticas preventivas” en las que el desarrollo y la lucha contra la pobreza ocuparían un lugar relevante. Esta cuestión se reconoce expresamente en la nueva estrategia de seguridad de la UE, que relaciona la pobreza, el fundamentalismo, los “Estados fallidos” y el terrorismo global, ya que “la sensación de vivir en un mundo que ofrece justicia y oportunidades para todos incrementará la seguridad”. Como señala su título, se pretende lograr “una Europa segura en un mundo mejor”.¹⁵

NOTAS

1. Sobre esta cuestión, véase, entre otros, Box y Koulaïmah-Gabriel, 1997, y Aguiar, 2003.
2. Esta evaluación cubrió la cooperación con los países ACP, MEDA y PVD/ALA, así como la ayuda humanitaria. Véase la síntesis final en Comisión Europea 1999b, y el informe final de los países ALA en Comisión 1999c. A esta última se añade la evaluación del Reglamento 443/92 sobre ayuda financiera y técnica a los países ALA (Consortio EVA-EU Association 2002).
3. Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.
4. Comisión, 2000a. Ver también las Conclusiones del Consejo de Desarrollo del 10 de noviembre de 2000, y la comunicación de la Comisión, 2001b.
5. Ver el documento marco de la Comisión, 2000b. En 2002 se habían completado 110 documentos de estrategia nacional y regional (disponibles en http://europa.eu.int/comm/development/index_en.cfm).
6. Disponibles en: http://europa.eu.int/comm/development/development_old/lex/en/index.htm
7. Ver Comisión (2000d), y las conclusiones del Consejo de Desarrollo del 18 de mayo de 2000.
8. Sobre el uso de la ayuda como instrumento de la PESC, ver Presidencia Española de la UE, 2002.
9. Sobre la distribución de la ayuda y los objetivos de pobreza, ver Cox y Koning, 1999 y Reisen, 2002.
10. “La nueva UE invertirá en el desarrollo de los países limítrofes”, *El País*, 30 de junio de 2003, p. 8, y Comisión Europea 2003.
11. Estas preferencias, conocidas como “SPG-drogas”, otorgan acceso libre de aranceles a un gran número de productos para respaldar las estrategias de sustitución de cultivos frente a la producción de drogas ilegales. La extensión de estas preferencias a Pakistán fue impugnada por India ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, que las ha declarado contrarias a las normas de la Organización.
12. Ese esquema institucional, que respondía a la estrategia “interregionalista” de la Comisión Santer y del entonces Vicepresidente, Manuel Marín, ha sido criticado argumentando que respondía a la búsqueda de influencia política de los comisarios responsables de diferentes regiones, utilizando para ello la ayuda económica y los acuerdos comerciales. Este argumento, sin embargo, pasa por alto que la búsqueda de una relación preferencial con Latinoamérica o el Mediterráneo también respondía a nuevos intereses de la UE en esas regiones. La resistencia a aceptar este hecho puede deberse a que ello responde en mayor medida a los intereses de España, y podrían poner en cuestión el trato preferente que la UE otorgaba a los países ACP, en su mayoría ex-colonias de Francia o el Reino Unido.
13. “La sanciones contra terceros países, la propuesta más discutida”, *El País*, 19 de junio de 2002, p. 5; y “Aznar rebaja su propuesta sobre inmigración para salvar el consenso en la UE”, *El País*, 22 de junio de 2002, pp. 1-2.
14. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Sevilla 21 y 22 de junio, puntos 33 y 34.
15. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Ver también Javier Solana, “una ruta europea hacia la seguridad”, *El País*, 12 de diciembre de 2003, p. 13.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR, Pablo y M. E. CASANOVA (2002): “Cooperación para el desarrollo ¿Un paso adelante a favor del progreso de los países en desarrollo?”, Esther Barbé (Coord.): *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus, pp. 167-184.

- AGUIAR, Pablo (2003): "Enlargement, coherence, and development policy", en Esther Barbé y Elisabeth Johansson-Nogués (coords.): *Beyond Enlargement: the New Members and New frontiers of the Enlarged European Union*, Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus, pp. 235-256.
- BARBÉ, Esther (Coord.) (2000): *Política Exterior Europea*, Barcelona, Ariel.
- BOX, Louk y Andrea KOULAIMAH-GABRIEL (2002): *Towards Coherence? Development Co-operation Policy and the Development of Policy Co-operation*, Maastricht, ECDPM.
- BRETHERTON, Charlotte y John VOGLER (1999): *The European Union as a Global Actor*, Londres, Routledge.
- COMISIÓN EUROPEA (2000a): *The European Community's Development Policy*. Bruselas, COM(2000) 212 final, 26 de abril.
- COMISIÓN EUROPEA (2000b): *Framework for Country Strategy Papers*, Bruselas, Comisión, SEC(2000) 1049, 15 de junio.
- COMISIÓN EUROPEA (2000d): *Report from the Commission. Operational coordination between the Community and the Member States of the European Union in the field of development cooperation*, Bruselas, COM(2000) 108 final, 1 de marzo.
- COMISIÓN EUROPEA (2001b): *Measures taken and to be taken by the Commission to address the poverty reduction objective of EC development policy*. Bruselas, Commission Staff Working Paper, SEC(2001) 1317, 26 de junio.
- COMISIÓN EUROPEA (2002a): *Informe anual 2001 sobre la política de desarrollo de la CE y la ejecución de la ayuda exterior*, Bruselas, Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2002c): *Integrating Migration Issues in the European Union Relations with Third Countries. Communication from the Comisión to the Council and the European Parliament*, Bruselas, COM(2002) 703 final, 3 de diciembre.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Bruselas, COM(2003) 104.
- COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (2002): *European Community. Development Co-Operation Review*, París, OCDE.
- CONSORCIO EVA-EU ASSOCIATION (2002): *Evaluation of EC Council Regulation 443/92 on Co-operation between the EC and ALC Countries*, Bruselas, Comisión Europea, mayo, informe final.
- COX, Aidan y Antonique KONING (1999): *Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained*, Londres, Overseas Development Institute (ODI) / Comisión Europea, 2ª edición.
- HOLLAND, Martin (2002): *The European Union and the Third World*, Londres, Palgrave.
- LEHTINEN, Terhi (2003): *The Coordination of European Development Cooperation in the Field: Myth or Reality?*, Maastricht, ECDPM.
- PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA (2002): *Towards a more effective and comprehensive external action. Discusión paper for a policy debate*, Bruselas, Consejo de Asuntos Generales, 18 de febrero (mimeo).
- REISEN, Mirjam van (2001): *European integration and enlargement: Is there a future for European development policy?*, Bruselas, octubre de 2001 (mimeo).
- SIMON, Anne (2003): *The New Organization of the Council of the European Union: Setback or Opportunity for EU Development Cooperation?*, Maastricht, ECDPM.

POR UNA COOPERACIÓN PARTICIPATIVA

La aportación ciudadana a la cooperación al desarrollo

CARMEN COLL
MIGUEL ROMERO
ACSUR-Las Segovias

1. INTRODUCCIÓN

La cooperación descentralizada viene siendo desde 1995 un factor fundamental, en cantidad y calidad, de la cooperación al desarrollo española, especialmente importante para la actividad de las ONGD, tanto en proyectos de desarrollo como, aún más, en la sensibilización. Puede decirse que, sin su progresión, el retroceso que, en términos de porcentaje de Renta Nacional Bruta (RNB), ha sufrido la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) desde 1994 hubiera sido aún más grave, y por el contrario, si la AOD en su conjunto hubiera crecido estos años al ritmo de la cooperación descentralizada, el 0,7 estaría más cercano.

Los orígenes de esta situación excepcional se atribuyen habitualmente a las movilizaciones por el 0,7 del último trimestre de 1994. Pero, en realidad la cooperación municipal es, al menos, tan veterana como la cooperación gubernamental. Efectivamente, los primeros ayuntamientos democráticos iniciaron hermanamientos con municipios europeos y acciones de acompañamiento a procesos políticos emergentes en países del Sur; como ha señalado Adolfo Rodríguez (González Parada, 1998: 8), ya en 1983 hubo experiencias importantes de cooperación local con Nicaragua, Sahara, etc., por parte de ayuntamientos dirigidos por partidos de izquierda (Madrid, Barcelona, Sabadell, Santa Coloma, Mollet del Vallés...).

En realidad, el impulso solidario de mediados de los años 80 es el antecedente más significativo del que tuvo lugar diez años después, y en ambos casos, la presión de la ciudadanía tuvo un papel determinante, que logró influir en las instituciones más próximas, de modo que muchos municipios no sólo apoyaban la campaña por el 0,7, sino que eran parte de ella: este impulso hizo crecer a la cooperación descentralizada un 175,90% en 1995. Sin embargo, el impacto de la campaña fue sólo parcial en la Administración Central (las subvenciones a ONGD se multiplicaron por tres, pero la AOD decreció un 4,46%) (Gómez Gil, 2001: 3 y Nieto Pereira, 2001: 9).

Hasta 1999, la cooperación descentralizada continuó su línea de crecimiento, multiplicándose por once en nueve años, y siendo reconocida por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en su informe de 1998 como una "fuente de inspiración para otros donantes" (CAD, 1998: 7). A partir del año 2000 se empezaron a detectar signos de un crecimiento más lento (aunque el año 2002 se ha vuelto a producir un crecimiento importante e inesperado) e incluso de contagio de algunos de los males de la cooperación central (especialmente, por la influencia de intereses comerciales y "diplomáticos" en la cooperación autonómica). Paradójicamente, en este mismo período ha tenido lugar un importante desarrollo normativo e institucional, que en general ha logrado mejoras legales y técnicas considerables (leyes de cooperación, planes directores, consejos de cooperación, mejoras en las unidades de gestión...).

Por otra parte, y aunque son numerosas las Jornadas y Encuentros de debate sobre la cooperación descentralizada, se ha desdibujado en la práctica el objetivo original de darle un papel y un contenido específico. En particular, la reflexión y las propuestas sobre la vinculación entre municipalismo y cooperación al desarrollo, que dieron lugar hace unos años a muchas de las aportaciones teóricas y prácticas más interesantes para la cooperación solidaria, cuentan ahora menos de lo necesario en la acción municipal y en el debate social, aunque se siguen haciendo contribuciones interesantes desde algunas instituciones municipales.

Pensamos que en la cooperación descentralizada, especialmente, desde lo local y municipal, se pueden encontrar respuestas no sólo valiosas, sino imprescindibles, a los problemas y obstáculos a que se enfrenta la cooperación solidaria. Precisamente por eso, el objetivo principal de este artículo es contribuir a reanudar el interés de los ayuntamientos y de las organizaciones sociales sobre la aportación específica que debe dar la cooperación descentralizada a la solidaridad Norte-Sur, sumándonos así al esfuerzo de investigadores y entidades cuyos trabajos nos han servido de base.

El renovado interés por la democracia participativa ha situado a la ciudadanía en el eje de las alternativas a los problemas de la sociedad, en especial, al fortalecimiento y revitalización del espacio público, por medio de un impulso que tiene que venir "desde abajo".

En este sentido, los “presupuestos participativos” son prácticas políticas y sociales de referencia, que se extienden a escala internacional. Pero, ¿puede haber también una “cooperación participativa”? ¿Cuáles podrían ser sus objetivos y características? ¿Qué papel tendrían en ella los ayuntamientos, los movimientos y organizaciones sociales locales, particularmente las ONG y, en general, las ciudadanas y ciudadanos? ¿Qué aportación podría darse desde aquí a los problemas generales de la cooperación al desarrollo?

Éstos son los debates que proponemos y sobre los que daremos a continuación algunas ideas.

2. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

La cooperación descentralizada (CD) incluye diferentes ámbitos (autonómico, provincial, local, fondos de cooperación...) con características políticas y sociales diferenciadas. Hasta 1999, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) venía publicando informes de conjunto y de buena calidad que sirvieron de referencia fiable para estudios hechos desde enfoques muy distintos. Posteriormente, la SECIPI decidió retirar el apoyo a la FEMP y asumir directamente la realización de los informes, una medida sin ninguna justificación técnica y que iba en sentido contrario de la norma de subsidiariedad y descentralización que suelen considerarse más eficientes. Tras un período de *sombra*, por fin el *Seguimiento PACI 2002* contiene una información valiosa sobre la cooperación autonómica. Lamentablemente, no puede decirse lo mismo de la información sobre la cooperación local, que es prácticamente inexistente: en efecto, el único dato relevante que aparece sobre ella es una *estimación* de la AOD local, realizada imputando un crecimiento *estimado* interanual a la cifra del PACI 2001 (la cual procedía a su vez de otra *estimación* hecha a partir, precisamente, del informe de la FEMP de 1999, corregida después según un estudio encargado por la OPE a una consultora).

Nada justifica que se quite a una institución pública la capacidad de continuar un trabajo bien hecho sobre una actividad de carácter público como la AOD, para dárselo a continuación a una empresa privada y concluir excluyendo del *Seguimiento PACI* la información sobre la cooperación local; una cooperación de muy alto significado político y participación ciudadana, y cuya contribución a la AOD en el año 2002 (4,90%) es, por ejemplo, superior a la que realiza el Gobierno español a los Organismos Internacionales no Financieros (4,58%). Esta situación nos parece inadmisibles y debería ser rectificada en el próximo *Seguimiento PACI*.

Ahora tenemos que basarnos en los datos actualizados disponibles, que se refieren sobre todo a la cooperación autonómica.

2.1. UN CRECIMIENTO MÁS LENTO

El cuadro 1 muestra la evolución de la CD respecto a la AOD en los últimos años. El crecimiento fue muy intenso y sostenido hasta 1999; a partir de entonces, prosigue aunque más lentamente (y, quizás, se ha estancado en la cooperación local); el fuerte crecimiento del año 2002 parece deberse sobre todo a criterios contables. Respecto al comportamiento de la AOD en su conjunto, esta tendencia es positiva, pero no está justificada la autosatisfacción que se percibe frecuentemente en los responsables de la CD. Efectivamente, los datos medios difuminan la desigualdad en el comportamiento de las diferentes administraciones y, por otra parte, hay todavía un largo camino antes de alcanzar el objetivo del 0,7.

Así, el cuadro 2 muestra las desigualdades entre las comunidades autónomas, que son enormes, cualquiera que sea el criterio de medida que se utilice. Sólo cuatro autonomías (Navarra, País Vasco, Castilla-La Mancha y Baleares) superan los seis euros de gasto por habitante, y sólo cinco (las anteriores, más La Rioja) tienen un porcentaje de gasto sobre presupuesto superior al tan justamente criticado de la AOD estatal respecto a la RNB (0,26%). Además, no hay datos de un factor muy significativo, al menos en el pasado: el porcentaje de ejecución presupuestaria, que fue sólo del 80% en el año 2000, según estimaciones solventes (J. L. Vietes, en Nieto Pereira, 2001: 60).

Por otra parte, el informe *La Realidad de la Ayuda 2003-2004* (en adelante, LRA 2003) realizó una estimación del gasto que correspondería en el año 2003 al 0,7% del presupuesto total de las CC. AA. (criterio que, según la

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA 1991-2002
(En millones de euros)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (1)	2002
CC. AA.	14,66	19,68	15,97	17,68	45,57	64,24	66,18	91,70	101,54	117,53	120,17	172,40 (2)
EE. LL.	2,30	3,09	9,18	14,27	42,58	52,24	58,60	77,28	82,06	90,62	87,98	88,98 (3)
Total CD	16,96	22,77	25,15	31,95	88,15	116,48	124,78	168,98	183,60	208,15	208,15	261,38
Total AOD	788,08	934,35	996,80	1055,70	1008,64	962,26	1091,01	1250,71	1279,79	1319,40	1906,53	1817,11
% CD/AOD	2,15	2,43	2,52	3,03	8,74	12,10	11,44	13,51	14,35	15,78	10,92	14,38
%AOD/RNB (4)	0,24	0,27	0,28	0,28	0,24	0,21	0,23	0,25	0,23	0,22	0,30	0,26

CC. AA.: COMUNIDADES AUTÓNOMAS. EE. LL.: ENTIDADES LOCALES.
(1) LOS DATOS DE LA AOD 2001 ESTÁN SESGADOS POR LA "OPERACIÓN CELGUSA", QUE SUPUSO UN AUMENTO DE 417 MILLONES DE EUROS.
(2) EL SEGUIMIENTO PACI 2002 RECOMIENDA "CAUTELA" EN ESTA CIFRA DEBIDA EN PARTE A LA CONTABILIZACIÓN POR PARTE DE ALGUNAS CC. AA. DE ACTIVIDADES QUE ANTERIORMENTE NO SE CONSIDERABAN DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.
(3) EL SEGUIMIENTO PACI 2002 HA ESTABLECIDO ESTA CIFRA AUMENTANDO EL DATO DEL 2001 EN UN 1,13%, CONSIDERADO EL PORCENTAJE MEDIO DE CRECIMIENTO INTERANUAL.
(4) DE ACUERDO CON LA NUEVA TERMINOLOGÍA CONTABLE ADOPTADA EN EL SEGUIMIENTO PACI 2002, RENTA NACIONAL BRUTA (RNB) SUSTITUYE A PRODUCTO NACIONAL BRUTO (PNB).
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE CARLOS GÓMEZ GIL, 2003, P. 22. Y SEGUIMIENTO PACI 2002.

Coordinadora Española de ONGD, CONGDE, es el que debe utilizarse para el cálculo de la AOD en los ámbitos descentralizados): como puede comprobarse en el cuadro 3, la distancia respecto al gasto efectuado en el año 2002 es muy grande, apareciendo un “déficit solidario” en la cooperación autonómica (AOD correspondiente al 0,7 en el 2003 menos AOD 2002) de 586,12 millones de euros.

No disponemos de datos actualizados sobre otras magnitudes importantes, por ejemplo, el porcentaje de los fondos gestionados por las ONGD. Hace unos años, este porcentaje se estimaba en un 85 %, lo cual reflejaba un problema político importante. En efecto, si bien consideramos valiosa una participación significativa de las ONGD, es fundamental un fuerte compromiso de las instituciones autonómicas y locales en la cooperación directa, por sí mismas o por medio de fondos o consorcios entre instituciones. Es probable que en estos últimos años se haya incrementado la cooperación directa, lo cual sería saludable si no fuera porque, en muchos casos, está impulsada por el problema que señala el Informe de la CONGDE: “Algunos gobiernos autónomos están desarrollando políticas de acción exterior y promoción comercial y han empezado a instrumentalizar la cooperación al

CUADRO 2
ESFUERZO RELATIVO DE COOPERACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDAD AUTÓNOMA	% AOD / PPTO*	EUROS/HAB.
Balears	0,71	8,62
País Vasco	0,46	12,98
Navarra	0,46	20,69
Castilla-La Mancha	0,43	9,78
La Rioja	0,27	5,35
Asturies	0,23	4,21
Aragón	0,22	4,13
Extremadura	0,22	5,09
País Valencià	0,20	4,66
Cantabria	0,16	2,94
Murcia	0,15	2,09
Catalunya	0,14	3,66
Canarias	0,14	3,26
Andalucía	0,13	3,03
Castilla y León	0,09	1,89
Madrid	0,08	1,47
Galicia	0,06	1,68

*PRESUPUESTO DE GASTOS CONSOLIDADOS DE CADA CC. AA.
FUENTE: SEGUIMIENTO PACI 2002.

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LA AOD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(En millones de euros)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (0,7%)
Andalucía	8,63	12,19	16,67	16,67	22,43	144,97
Aragón	1,90	0,75	3,56	4,41	4,95	17,41
Asturias	3,21	2,73	2,93	4,54	4,53	20,99
Balears	3,35	5,61	2,82	6,09	7,57	12,58
Cantabria	1,12	1,10	0,66	0,90	1,58	11,35
Canarias	3,00	1,91	4,49	2,19	5,81	30,53
Catalunya	9,35	9,79	13,04	17,76	23,27	114,09
País Vasco	25,57	27,94	25,22	20,54	27,27	43,33
Castilla-La Mancha	3,77	4,99	3,83	6,70	17,16	40,55
Castilla y León	2,70	2,05	3,78	4,00	4,69	52,09
Extremadura	1,85	3,09	4,19	4,71	5,47	25,14
Galicia	1,55	0,84	2,80	2,84	4,60	54,24
La Rioja	0,72	1,20	1,34	1,45	1,45	5,84
Madrid	6,45	6,61	7,10	7,37	7,91	87,62
Murcia	0,82	1,15	0,89	1,21	2,49	18,84
Navarra	10,11	11,45	11,52	11,44	11,51	16,60
País Valencià	7,59	8,16	12,70	7,71	19,60	62,35
Total	91,70	101,54	117,53	120,17	172,40	758,52

FUENTE: SEGUIMIENTO PACI 2002 Y LA REALIDAD DE LA AYUDA 2003-2004 (PARA 2003-0,7%).

desarrollo para apoyar estas políticas” (CONGDE, 2003: 6). Ciertamente, no son éstos problemas nuevos: por ejemplo, la política de cooperación del anterior Gobierno vasco destacaba explícitamente los intereses comerciales y daba un papel prioritario a las empresas; también la política de cooperación del Gobierno valenciano presidido por Eduardo Zaplana adoptó una orientación similar, que incluyó un apoyo directo al entonces presidente de Nicaragua, Arnulfo Alemán, hoy condenado por corrupción; actualmente, se destaca la conexión comercial en la política de cooperación del Gobierno canario, y hay otros signos del mismo problema (por ejemplo, la participación de empresas en el recientemente constituido Fondo de Cooperación de Aragón).

2.2. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

En lo que se refiere a la distribución geográfica, la cooperación autonómica sigue, en su conjunto, pautas muy similares a las de la AOD bilateral: fuerte concentración en América Latina (54,5%), especialmente en los países andinos. En cuanto a los niveles de renta, es también importante en los

Países de Renta Media Baja (PMRB) (48%), mientras que el porcentaje es reducido en los países más pobres (nos resistimos a utilizar el patético eufemismo "Países Menos Adelantados" PMA) (10%), y significativamente muy próximo al de los Países de Renta Media Alta (PRMA) (8%) (*Seguimiento PACI 2002: 209-214*).

Merece un comentario la cooperación con los países más pobres, en la cual la CD está incluso por debajo de la AOD bilateral (12,3%), con alguna excepción (Canarias: 19,2%) motivada más por razones de "política exterior" que genuinamente solidarias.

Es siempre un problema grave que no se alcancen ni siquiera los mínimos establecidos por las Naciones Unidas (0,15% de la RNB; el Estado español sólo llega al 0,03%, LRA 2003: 31). Posiblemente sea un signo más de "exclusión", de falta de compromiso de las instituciones y de la propia ciudadanía ante la miseria de estos pueblos que aparecen lejanos y en los que la gestión de los proyectos presentan frecuentemente dificultades suplementarias. Pero hay que tener en cuenta que la categoría "PMA" es problemática y, por ejemplo, no incluye a "países sin Estado", como Palestina o el Sahara Occidental, extremadamente pobres y que tienen un papel importante en la cooperación de algunas autonomías (especialmente, el pueblo saharauí). Por otra parte, habría que conocer no sólo los países, sino los sectores sociales hacia los que se dirigen los proyectos para tener una estimación adecuada de la calidad de la cooperación autonómica en este aspecto. *El Seguimiento PACI* tiene aquí un trabajo útil por hacer.

2.3. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL

También en la distribución sectorial hay algunos porcentajes similares a los de la AOD (sectores productivos: 11%; infraestructuras económicas y servicios: 3,9%), pero hay una diferencia considerable en cuanto a los sectores sociales básicos (SSB).

Como es sabido hay un debate que viene de antiguo con la SECIPI sobre los criterios de que deben utilizarse para este cálculo. Algo se ha mejorado, pero el PACI sigue incluyendo en los SSB partidas que no son computables según el CAD (LRA, 2003, p. 33). Esto origina unas diferencias considerables en esta partida (en el año 2001, 16,57% según el PACI, 10,4% según LRA; en el año 2002, 14,18 % según el PACI, 11,81 según LRA). Pero, en todo caso, las cifras del PACI pueden servir para comparar y, en este sentido, la cooperación descentralizada alcanza un porcentaje muy superior (34,56%) al de la cooperación gubernamental.

Hay otros datos destacables, pero de signo negativo. En primer lugar, los fondos destinados a gobierno y sociedad civil son muy reducidos (5,3%). Aunque no hay información desagregada suficiente que nos permita conocer qué tipo de proyectos corresponden a este apartado, la escasez de

recursos en este sector es especialmente criticable en la cooperación descentralizada, una de cuyas características específicas más importantes debería ser atender al fortalecimiento del tejido social y de las capacidades económicas y técnicas de las instituciones correspondientes en los países del Sur.

Por otra parte, sólo se han destinado 8,5 millones de euros a actividades de sensibilización, una cantidad importante si la comparamos con los raquí-ticos fondos destinados al “fortalecimiento de la sociedad civil” en los países del Sur (5 millones de euros), pero muy reducida respecto a la importancia que se le debería atribuir; es significativo que la cifra sea prácticamente idéntica a los costes administrativos (8,4 millones de euros).

2.4. EL PROBLEMA DE LA DISPERSIÓN

Una de las críticas tradicionales a la cooperación descentralizada es su “dispersión” geográfica y su fragmentación en proyectos, muchos de ellos considerados de pequeño tamaño y escaso impacto. Se trata sin duda de un problema real, pero hay que enfocarlo de modo que la necesaria preocupación por la planificación, la concertación y la convergencia no acaben laminando la diversidad y la atención a las propuestas y necesidades locales, la “capilaridad” pues, que es una de las aportaciones valiosas de la CD.

El *Seguimiento PACI* utiliza dos criterios de medida de la “dispersión”: el porcentaje de ayuda a los cinco países que más fondos reciben de la cooperación autonómica (Perú, Bolivia, El Salvador, Nicaragua y Ecuador) (*PACI* 2002, p. 212) y el porcentaje de fondos que representan los cinco proyectos más grandes (*ídem*: 217). Los datos así obtenidos pueden ser vistosos, pero no dan información relevante. En efecto, una vez establecidos las regiones y países prioritarios en el plan director estatal, cada institución autonómica y local puede establecer las prioridades que considere conveniente sin que tenga que concentrarse en una reducida selección común de países, ni ello tenga por qué suponer un problema que pueda afectar a la calidad de la cooperación. Estamos ante un problema no de criterios, sino de límites: efectivamente, si como señala el PACI, la cooperación descentralizada ha desarrollado proyectos en “más de cien países y territorios”, entonces los límites razonables se han desbordado. El respeto a la autonomía de las instituciones autonómicas y locales y el aprecio a la diversidad de su acción, debe ser compatible con unas prioridades comunes acordadas, amplias y eficaces. Pero la información que suministra en este aspecto el *Seguimiento PACI* no permite un buen diagnóstico del problema, ni ayuda a encontrar respuestas adecuadas.

Tampoco es un dato de gran interés el peso relativo de los “grandes proyectos”. Según el PACI, los cinco mayores proyectos concentran, en general, menos de un tercio de los recursos de las CC. AA. No se deduce de aquí ninguna

consideración sobre la calidad de la cooperación. La calidad social de una política de cooperación no se mide fundamentalmente por el número de “grandes proyectos”, sino por la capacidad de articulación entre proyectos y demandas sociales diversas, otorgando a cada una los fondos adecuados. Un hipotético peso excesivo de proyectos muy pequeños señalaría un problema, pero este dato, que figuraba antes en los informes de la FEMP, no está ahora en el PACI.

2.5. NUEVAS LEYES E INSTITUCIONES

Una de las críticas tradicionales a la CD ha venido siendo la debilidad de su marco normativo e institucional: leyes de cooperación, planes directores, consejos de cooperación... En este aspecto, ha habido desarrollos importantes en los últimos años (CONGDE, 2003). Posiblemente, en un corto espacio de tiempo habrá leyes y consejos de cooperación en todas las comunidades autónomas, elaboradas mediante procesos que, en general, han contado con participación de representantes de las ONGD; esperamos que en este caso no se siga el camino de la Administración Central y los consejos mantengan en la práctica el carácter representativo que los justifica. Hay un mayor atraso en los planes directores, que sólo están vigentes en cuatro CC.AA. (Aragón, Asturias, Catalunya y Madrid), lo cual es un serio problema por la función organizadora que corresponden a estos planes, por su papel fundamental para establecer una concertación participativa y coherente con la cooperación no gubernamental, y para permitir un seguimiento y control social no sólo del gasto, sino también de la calidad y la coherencia del trabajo. Por supuesto, la existencia de estos planes no garantiza por sí misma la capacidad de cooperación: hay que tener en cuenta que las CC.AA. con plan de cooperación no destacan en cuanto al nivel de su esfuerzo en esta materia y la Comunidad de Madrid destaca por todo lo contrario (cuadro 2). La nueva etapa abierta por el Gobierno de Catalunya tiene aspectos esperanzadores (particularmente, el énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales y la “cultura de la paz”) e incluyen un compromiso de “incrementar progresivamente” los recursos económicos para la cooperación al desarrollo, aunque los objetivos iniciales son bastante modestos y tienen extraños criterios de cálculo (0,7% de los ingresos por impuestos propios durante esta legislatura y 0,7% de los ingresos no condicionados en el año 2010).

Por otra parte, está teniendo lugar un desarrollo significativo de los Fondos de Cooperación. En el año 2002 se ha constituido el Fondo Extremeño, se ha incrementado el número de socios (645 frente a 591 en el año 2001), el volumen de fondos gestionados (10,69 millones de euros frente a 9,75), y el número de proyectos (378 frente a 322) (CONGDE, 2003, p.20 y LRA, 2003: 64). Éste es un instrumento que está lejos de haber alcanzado todas sus potencialidades en la contribución a crear una “cultura de concertación” muy importante para la cooperación descentralizada.

Finalmente, hay que hacer una referencia a la Comisión Interterritorial, el organismo establecido por la Ley de Cooperación para la “coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones que ejecuten gastos computables como AOD”. Hay que decir que es un organismo si no fantasmal, al menos limitado a tareas de ratificación puramente formales. Podemos aceptar que esta Comisión debe evitar una dinámica de “control” de la política de cooperación del Gobierno central (Alonso, 1999: 430) que corresponde, o debería corresponder, a otras instituciones. Pero es negativo que no exista en ella un debate político sobre el Plan Director de la cooperación española y todo lo relacionado con su aplicación y seguimiento. La autonomía de la cooperación descentralizada debería expresarse en opiniones propias de las instituciones que la integran y el debate consiguiente sería muy saludable. Actualmente, la Comisión Interterritorial que está muy por debajo de sus posibilidades.

Ha habido críticas a la Ley de Cooperación atribuyéndole un carácter “estatalista” (Gómez Gil, 2001, p.12). Es cierto que no hay un reconocimiento en la ley a la autonomía y especificidad de la CD (salvo en lo referente a la responsabilidad presupuestaria). Pero hay que reconocer que, en la práctica y hasta el momento, las CC. AA. y ayuntamientos ejercen una autonomía real respecto a la Administración Central en esta materia, aunque más en condiciones de “coexistencia”, que de “pacto” con ella. Posiblemente el bajo perfil de la Comisión Interterritorial es un precio que se paga para hacer viable esta “coexistencia”.

Se ha señalado con mucha razón como “...uno de los riesgos que amenazan a este sistema de cooperación descentralizada: la tentación de reproducir a pequeña escala el modelo estatal de la cooperación al desarrollo” (Alonso, 1999, p. 428). Precisamente para evitar estas malas imitaciones es fundamental el debate claro y público, que además podría generar influencias positivas sobre la Administración Central, actualmente muy necesitada de ellas. Sin buscar enfrentamientos artificiales, y de resultados más que dudosos, creemos que es importante que existan y se muestren ante la ciudadanía orientaciones y prácticas diversas de cooperación al desarrollo por parte de las diferentes Administraciones públicas.

3. CIUDADANÍA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En el debate que viene desarrollando desde hace años sobre la cooperación descentralizada hay argumentos que expresan las fortalezas y debilidades más significativas. Nos ha parecido interesante combinarlos con otros que resumen posibilidades y problemas de la acción municipal participativa. El resultado figura en el *cuadro 4* y sirve de prólogo a las siguientes siete consideraciones sobre ciudadanía y cooperación al desarrollo.

CUADRO 4
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Posibilitar una nueva forma de hacer cooperación, por encima de los intereses geoestratégicos, económicos y comerciales de los Estados	Los impactos sobre el territorio de decisiones económicas y políticas exteriores sobre las cuales los gobiernos locales y los actores de la sociedad civil tienen escasa o nula influencia y que tienen en cambio importantes efectos sociales
Facilitar la sintonía con los poderes locales del Sur y fortalecer los procesos democráticos e institucionales en estos países	Reduccionismo de las políticas de cooperación descentralizada a una mera convocatoria de subvenciones a ONG
Capacidad para intervenir desde su escala económica y social en espacios que pasan desapercibidos para la cooperación estatal	Proyectos de escaso impacto y dimensión
Autonomía de las instituciones descentralizadas, capacidad para llevar a cabo políticas propias	Dispersión de esfuerzos y de criterios acordes con una estrategia de cooperación pública
Mayor capacidad pra integrar políticas públicas	Confusión, superposición, y, a veces, escasa cooperación de las Administraciones públicas sobre el territorio
La representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales	La relativa debilidad legal y financiera de los gobiernos locales que les impide desempeñar el papel integrador para el cual están más capacitados
La cultura cívica que considera iguales a todos los ciudadanos	Existencia de colectivos que no tienen reconocido el estatus de ciudadano y que por su misma existencia niegan uno de los valores esenciales de la ciudad: la igualdad en el espacio público y en el uso de las libertades urbanas

FUENTE: ELABORADO A PARTIR DE CARLOS GÓMEZ GIL, 2001, P. 2 Y JORDI BORJA, 2003, P. 274.

3.1. EL LUGAR DE LA CIUDAD EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Hay muchos enfoques posibles para promover la calidad solidaria de la cooperación al desarrollo, amenazada por las fuertes tendencias a su privatización. Nosotros consideramos prioritario un enfoque ciudadano, en sentido social: desde la participación efectiva de la ciudadanía en la política de cooperación, y en sentido territorial: desde la ciudad o el pueblo, en el Norte y en el Sur.

Una cooperación participativa tiene que basarse en la ciudad y en las organizaciones ciudadanas. La cooperación local debería ser pues la raíz de la cooperación solidaria. No hay ningún “localismo” en este criterio. Pero éste es el punto de partida imprescindible para influir eficazmente en las políticas de cooperación en otros ámbitos, en particular, la Administración Central, en donde actualmente no existe capacidad de presión social, ni en la política de cooperación, ni en la coherencia de políticas.

3.2. UNA COOPERACIÓN ESPECÍFICA

Si no tiene un contenido relevante específico, la cooperación “descentralizada” es mera retórica. Lo “específico” no es temático o técnico, sino político: se trata de enfocar los problemas del desarrollo desde el ámbito local, vinculándolo al fortalecimiento del tejido asociativo y de la participación política.

En este sentido, la participación ciudadana es vital. Existe hoy en la cooperación al desarrollo una “cultura de la donación” que es fundamentalmente pasiva. Hay que sustituirla por una “cultura de la participación” que sea fundamentalmente activa, en la que la ciudadanía se considere implicada y responsabilizada, y disponga de los medios institucionales para opinar, evaluar, proponer y participar en la definición de los criterios y objetivos básicos.

Hay que señalar que las primeras experiencias participativas que se dieron en los municipios democráticos en nuestro país, tuvieron como referencia precisamente la cooperación al desarrollo; los “hermanamientos” de la primera mitad de años 80 se organizaron, en general, como un acuerdo en el que participaban ayuntamientos y organizaciones sociales, en los dos municipios hermanados. Posteriormente, los consejos de cooperación han incorporado también, en mayor o menor grado, aspectos participativos.

Pensamos que hay que ir más allá. La experiencia de los “presupuestos participativos” es una buena referencia: un proceso de participación ciudadana, abierto a todas las personas y organizaciones del municipio, no sólo a las ONGD, articulado de abajo a arriba, podría establecer las prioridades geográficas, sectoriales e instrumentales de la cooperación local.

En general, para lograr que la cooperación se integre en la actividad municipal y ciudadana —y deje de ser un campo a cargo de “especialistas”, respetado, pero relativamente marginado— la cooperación al desarrollo y, en general, las acciones de solidaridad, deberían tener una consideración similar a la de las demás políticas públicas municipales.

3.3. LAS RELACIONES AYUNTAMIENTOS/ONGD

El ayuntamiento debe ser un sujeto activo de la cooperación al desarrollo, no una mera entidad financiadora de proyectos. El fortalecimiento del espacio público local en el Norte y en el Sur necesita de una cooperación municipal directa y no excesivamente especializada. En efecto, los campos posibles y necesarios para esta cooperación no son solamente el desarrollo y la capacitación institucional, que concentran ahora los mayores, aunque escasos esfuerzos. Hacen falta también iniciativas de cooperación en la economía local, el medio ambiente, la comunicación informativa y cultural, el turismo, la defensa de los derechos humanos y de sus organizaciones, etc. Iniciativas por cierto que pueden permitir un conocimiento y un aprendizaje de ida y vuelta, que sería la mejor expresión del “hermanamiento”.

En estos campos, puede haber una colaboración fructífera con ONGD y, en general, con organizaciones sociales del municipios en diversos ámbitos (ecologistas, sindicales, feministas, vecinales, de inmigrantes...). Las ONGD somos o deberíamos ser organizaciones que actúan según el “interés

general” (en nuestro caso, la solidaridad con los pueblos empobrecidos). Por ello, podemos contribuir a la construcción del espacio público, que debe ser “estatal” y “no estatal”.

Así, la cooperación local al desarrollo debería basarse en un “pacto municipal de solidaridad”, que incluya al ayuntamiento y las organizaciones sociales, elaborado con participación democrática de la ciudadanía, por medio de procesos e instituciones sociales representativas (formadas por ONGD y otras organizaciones sociales) con capacidad de influencia política real, aunque respetando los ámbitos de decisión y gestión que son responsabilidad de los ayuntamientos.

3.4. LA ARTICULACIÓN DE LA COOPERACIÓN LOCAL

En este marco, a los “hermanamientos institucionales” podrían sumarse otros de carácter social entre organizaciones y entidades afines en municipios del Norte y el Sur: la utilidad de este tipo de iniciativas sería muy grande no sólo en acciones de desarrollo, también en las de educación y sensibilización. Más aún, permitiría integrar unas y otras, lo cual es una de los objetivos de la cooperación solidaria.

Por otra parte, la colaboración entre entidades es importante en la cooperación local y es vital para los pequeños municipios, que sin ellos se verían obligados a participar solamente en actividades y proyectos de coste reducido, y difícilmente podrían asumir la gestión de iniciativas de cooperación directa, avanzar en la constitución de equipos técnicos dedicados a la cooperación, conocer y participar en foros y plataformas internacionales... y otras tareas necesarias. La reciente creación por parte de la Diputación de Barcelona de la “Red Barcelona de Municipios Solidarios” es un avance en esta dirección.

Los fondos de cooperación son una de las manifestaciones importantes de esta colaboración, orientada a la gestión común de recursos y acciones de cooperación Norte-Sur. Su utilidad hay que medirla tanto por los servicios técnicos que suministran a los municipios consorciados, con resultados en general satisfactorios, como en que sus actividades sean asumidas como propias no sólo por las instituciones; en este aspecto, pensamos que queda trabajo por hacer y que las ONGD podemos colaborar positivamente a realizarlo.

Hay otras posibilidades de consorcios entre ayuntamientos en torno a proyectos concretos de interés común, y también de participación de la cooperación local en proyectos que cuentan con otras financiaciones de ámbito estatal o europeo, que deben ser enfocadas desde criterios no simplemente administrativos, sino también participativos. La cofinanciación de un proyecto debe tener una expresión social: se trata de articular la participación desde distintos lugares para conseguir objetivos compartidos.

3.5. LA COHERENCIA EN LA COOPERACIÓN LOCAL

La cooperación municipal debe ser coherente con la política que se hace en el municipio, en los valores y ejes políticos básicos: igualdad de género, participación ciudadana..., y también desde un punto de vista social, por ejemplo, en las acciones referidas a los flujos migratorios y la relación con los países de origen. En todos los casos, la coherencia significa promover en el Sur los valores y objetivos sociales que el ayuntamiento asume aquí: particularmente, los servicios públicos de calidad.... Lo fundamental es hacer de la solidaridad un valor y una práctica que no se limita al ámbito de las relaciones Norte/Sur, sino que constituyen un compromiso común de las instituciones, los ciudadanos y las ciudadanas que comparten la necesidad de superar el asistencialismo y avanzar hacia una sociedad universal justa.

Desde esta perspectiva, la política de cooperación al desarrollo puede ser también un instrumento para conocer propuestas y promover cambios de orientación de las políticas municipales aquí: desde hace tiempo, numerosas experiencias que vienen del Sur: presupuestos participativos, economía social y cooperativa, educación popular, foros sociales... están teniendo una influencia muy positiva no sólo en organizaciones sociales, sino también en instituciones.

Finalmente, la cooperación local debe hacer suyo el principio de coherencia que la Ley de Cooperación establece para la cooperación española en su conjunto, y que está tan lejos de la política de cooperación gubernamental realmente existente. La exigencia de que este principio se cumpla no debe ser responsabilidad exclusiva de las organizaciones solidarias. Los ayuntamientos tienen mucho que hacer para alcanzar este objetivo, por el ejemplo de su propia práctica y haciendo valer sus opiniones en las instancias correspondientes,

3.6. FORTALECER A LOS MUNICIPIOS DEL SUR

La contribución al desarrollo de poderes públicos locales fuertes, democráticos y participativos es la contribución específica más importantes de la cooperación al desarrollo local. Este objetivo puede concretarse en acciones muy diversas: organización, planificación estratégica, contribuciones técnicas y formativas, apoyo al reforzamiento del tejido asociativo y del tejido económico a escala local, defensa y apoyo de la gestión de servicios públicos de calidad, intercambios sobre aplicación de las Agendas 21, etc.

La “descentralización” neoliberal ha dejado a los municipios del Sur con una mucha mayor carga de responsabilidades, pero sin recursos políticos y económicos para asumirlas. En estas condiciones, el objetivo debe ser fortalecer política y económicamente a los ayuntamientos del Sur, a los que corresponde una responsabilidad fundamental en la lucha por los cambios necesarios al servicio de las mayorías sociales.

En este aspecto, creemos que es conveniente proponer una reflexión a las ONGD sobre las relaciones con las instituciones locales. Tenemos el deber de respetarlas y de contribuir a su fortalecimiento democrático, evitando que, aún de forma inconsciente, nuestro trabajo pudiera contribuir a debilitar a las instituciones públicas. Un debilitamiento del espacio público, del cual además formamos parte, tendría efectos muy negativos sobre las condiciones de vida y los derechos de las poblaciones, en especial de las personas más pobres. Y además, para dar coherencia y sostenibilidad a las transformaciones que propugnamos, es necesario que las instituciones municipales cumplan con su función de articulación del territorio y de promoción y protección del ejercicio de la ciudadanía.

3.7. CONCLUSIÓN: LA RELACIÓN GLOBAL/LOCAL

El impacto simbólico y cultural de la "globalización" y sus estructuras de poder tienden a considerar a los hechos y los actores sociales que actúan en este ámbito como subalternos respecto a las decisiones fundamentales para vida colectiva. Así se margina, de hecho, el espacio local, reducido en el mejor de los casos a la gestión complementaria de recursos económicos y sociales otorgados y dictados desde las instancias de decisión que están "arriba". Esta desvalorización tiene efectos también en la cooperación al desarrollo, en la cual no se da a la cooperación descentralizada el peso político que corresponde no sólo a su importante aportación económica, sino también y sobre todo a su imprescindible aportación social para la construcción de la ciudadanía y el espacio público.

Como dice Jordi Borja: "En el territorio `local´ vivimos también la globalidad. Formamos parte de comunidades virtuales, nos relacionamos con el mundo. Vivir la dialéctica local-global es indispensable para no ser un ser marginal. Asumir a la vez las identidades de proximidad y las relaciones virtuales es darse los medios de ejercer la ciudadanía y de interpretar el mundo para no perderse. Y conocer a los otros a través de la proximidad virtual puede ser una contribución decisiva para aceptar y entender a los otros, vecinos físicos, pero desconocidos culturales. La cultura global debería desterrar la xenofobia local" (Borja, 2003: 297-298).

Esta "vecindad" real y virtual es uno de los valores fundamentales de la cooperación local. En una situación como la que vivimos, en la cual se debilita la cantidad y sobre todo la calidad de la cooperación al desarrollo, hay que fortalecer "desde abajo" la cooperación solidaria. Sus objetivos fundamentales: la lucha contra la pobreza con autonomía de intereses comerciales y diplomáticos, el fortalecimiento del tejido social, la acción crítica de las relaciones internacionales..., sólo pueden alcanzarse mediante la vinculación de la ciudadanía a la cooperación al desarrollo. Y el territorio de este

encuentro es la ciudad, que es finalmente el lugar donde pasamos la mayor parte de nuestro tiempo, con el que nos identificamos y en el que podemos reconocernos como iguales, vivamos en el Norte como en el Sur.

BIBLIOGRAFÍA

- AIETI-ICEI (2001): *La cooperación descentralizada para el desarrollo humano*, Madrid.
- ALONSO, J. A. (dir.) (1999): *Estrategia para la cooperación español*, Ministerios de Asuntos Exteriores, Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2001): *II Jornadas de Cooperación al Desarrollo*, Madrid.
- BORJA, J. (2003): *La ciudad conquistada*, Alianza Editorial, Madrid.
- CONFEDERACIÓN DE FONDOS DE COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD (2001): *Municipalismo y solidaridad*, Barcelona.
- GÓMEZ GIL, C. (2001): "La cooperación descentralizada en España: ¿motor del cambio o espacio de incertidumbre?", *Cuadernos Bakeaz* nº 46, Agosto, Bilbao.
- GÓMEZ GIL, C. (2003): "La cooperación descentralizada en España: entre la satisfacción y la incertidumbre". *Noticias Obreras* nº 1336, 16 de mayo.
- GONZÁLEZ PARADA, J. R. (coord.) (1998): *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Los Libros de la Catarata/IUDC, Madrid.
- INTERMÓN-OXFAM (2002): *La realidad de la ayuda 2002-2003*, Barcelona.
- INTERMÓN-OXFAM (2003): *La realidad de la ayuda 2003-2004*, Barcelona.
- SÁNCHEZ JACOB, E. (coord.) (2003): *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el período 1999-2002*, Coordinadora de ONGD-España, Madrid.
- VICTORY, C. (2002): "El desarrollo local como ámbito de cooperación para las entidades locales", en *Desarrollar lo local para una globalización alternativa*, Hegoa-Euskal Fondoa, Bilbao.
- VIEITES, J. L. (2001): "El discurso de la cooperación descentralizada" en Nieto Pereira, L. (coord.): *Otra perspectiva de la Cooperación al Desarrollo en el Estado español*, Paz con Dignidad, Madrid.

FINANCIACIÓN PÚBLICA DE ONGD

Valoración preliminar de los “nuevos” modelos de financiación de ONGD por parte de la AECI

JUAN MANUEL TOLEDANO
*Instituto Universitario de Desarrollo
y Cooperación de la Universidad
Complutense de Madrid (IUDC-UCM)*

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años está teniendo lugar una evolución en la forma de gestión de la financiación que la AECI facilita a las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).

Una lectura de los documentos en los que se regulan las nuevas convocatorias y algunas conversaciones con implicados en el presente sistema permiten afirmar que el nuevo modelo, desde el punto de vista instrumental, no supone un cambio sustancial sobre lo que existía anteriormente, y nada indica que se esté avanzando desde las subvenciones de intervenciones por convocatoria según procedimientos más o menos de concurrencia competitiva a un sistema de contribuciones directas a las organizaciones, como parece que se intentaba con la puesta en marcha de la reforma.

El presente documento pretende comentar algunos de los aspectos más significativos de dicha convocatoria y exponer varios de sus efectos más inmediatos sobre las intervenciones de desarrollo que se financian por dicho sistema y las implicaciones para las organizaciones que han accedido a los fondos en ellas comprometidos.

2. ANTECEDENTES

2.1. LA "ORTODOXIA" EN LA PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y EL MODELO TRADICIONAL DE FINANCIACIÓN PÚBLICA A INTERVENCIONES DE ONGD

Es admitido por la práctica totalidad de los implicados en el sector de la cooperación española para el desarrollo que el sistema debe estructurarse según la denominada planificación por objetivos.

De ser cierta esa característica del sistema, el proceder ortodoxo para poner en marcha la cooperación internacional para el desarrollo se apoyaría en un procedimiento consistente en fijar unos objetivos (en diferentes niveles) para la cooperación en su conjunto, dotar de indicadores a los objetivos y atribuir responsabilidades sobre la consecución de dichos objetivos a los agentes participantes.

Así, por ejemplo, se partiría de un Plan Director, de carácter fundamentalmente político, aprobado por el legislativo y adoptado por todos los agentes públicos, para un plazo temporal prefijado y con unas estimaciones presupuestarias, que incluyese unos objetivos precisos para todo el sistema. A partir de ese momento se asignaría su parte de responsabilidad en la puesta en marcha de la política a la agencia pública ejecutora y a otros implicados de carácter público, posteriormente se definiría con los organismos multilaterales con los que España se ha comprometido la parte de objetivo u objetivos que caerían bajo su responsabilidad y, finalmente, se citaría al sector privado, encabezado por las ONGD, para que asumiesen también su parte de responsabilidad en el logro de esos objetivos¹.

Las ONGD asumirían su parte de responsabilidad sobre objetivos de la política oficial de desarrollo y recibirían los fondos para su consecución, asumiendo que al final del periodo serían objeto de una evaluación, con la doble finalidad de pronunciarse sobre la utilidad de la ayuda (aprendizaje) y de la credibilidad (rendición de cuentas). Es, por tanto, primero el objetivo, luego el presupuesto y por último la evaluación.

Si bien este sería el lógico proceder en un sistema basado en la planificación por objetivos, es evidente que los modelos tradicionales de financiación a ONGD no han respondido al modelo. En primer lugar, el Plan Director de la Cooperación Española no atiende a la planificación por objetivos, ni siquiera por actividades, se trata más bien de una planificación "por instrumentos". Se establecen los mecanismos de actuación y se buscan intervenciones donde aplicar estos instrumentos.

En el sistema tradicional español es primero el presupuesto y luego el objetivo. El presupuesto se solicita para cada uno de estos instrumentos, ajustando, en general, la cantidad total según la evolución histórica de la partida e institución de que se trate. Así, se decide dedicar un porcentaje del

presupuesto total a cooperación técnica, otro a microcréditos, otro a acción cultural, etcétera, y, finalmente, un porcentaje a la acción de las ONGD.

Este modelo no presentaría mayor preocupación para las organizaciones si, a partir de este punto, se dotase de objetivos al "instrumento de financiación a ONGD". Pero no es así. El siguiente paso no consiste en definir objetivos para esa acción de las ONGD con financiación pública, sino que se establecen una serie de criterios sectoriales y geográficos² para acceder a las ayudas y subvenciones; criterios que, en la práctica, dan cabida a cualquier intervención³.

La diferencia fundamental está, por tanto, en que la asignación según una planificación por objetivos se debería realizar para agencias participantes (públicas y privadas, bilaterales y multilaterales) y por objetivos de desarrollo (contemplando una justificación una vez consumido el periodo para el que se fijó el objetivo), mientras la que tradicionalmente se ha llevado a cabo en España tiene lugar para estrategias, programas y proyectos por instrumentos de cooperación según criterios geográficos y sectoriales (estableciendo una justificación periódica, desde incluso el momento anterior a la ejecución de las intervenciones).

Nos encontramos, por tanto, con que frente a una determinación de objetivos se presenta una fijación de instrumentos; en lugar de asignar responsabilidades sobre objetivos se establecen reservas presupuestarias sobre instrumentos; en lugar de financiar organizaciones responsables de objetivos se financian intervenciones concretas dentro de líneas presupuestarias específicas.

En definitiva, frente a una planificación por objetivos, la cooperación oficial española realizaba una planificación de líneas presupuestarias. Consecuencia de lo anterior, el modelo tradicional en España de financiación de ONGD se centraba en el apoyo a intervenciones concretas dentro de líneas presupuestarias e instrumentos de la cooperación oficial y no en el apoyo a organizaciones que contribuyen al alcance de objetivos de las políticas públicas de cooperación.

Pero el sistema basado en la planificación por objetivos sólo es posible en la medida en que la Administración y las organizaciones negocien directamente esas contribuciones y se financie a la propia organización y no a intervenciones concretas que cumplan con determinados criterios. Y para ello es necesaria la confianza mutua entre Administración y las ONGD, algo que no ha sido característica general de las relaciones entre ambos actores.

El modelo tradicional descrito tiene una serie de consecuencias bastante perniciosas para la cooperación para el desarrollo, siendo el origen, entre otras cuestiones, de serios problemas en la programación de la ayuda⁴. Estas consecuencias agravan la situación si consideramos que las contribuciones a ONGD han sido una de las partidas que no han contado con un horizonte presupuestario en el Plan Director.

2.2. LA "REFORMA"

Conocidos desde hace tiempo estos problemas y limitaciones de la financiación a ONGD, se ha considerado necesaria una reforma de los mecanismos de financiación que el sistema público de cooperación para el desarrollo utilizaba a favor de las ONGD. Tal vez ha sido el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE uno de los actores que mejor reflejó esas necesidades de reforma. Así, en las conclusiones del Informe 1998 del CAD sobre España resaltaban que "...en la línea con la mejor práctica en muchos países del CAD..." sería útil examinar la utilización de acuerdos-marco plurianuales como base para las subvenciones, la asistencia por programas y otros mecanismos que reducirían las cargas administrativas.

Una recomendación que se ponía de manifiesto al valorar las reformas entonces emprendidas por la Administración española, para "... reforzar la gestión y supervisión estratégicas y el debate político global, así como la coordinación de lo que es un esfuerzo de ayuda pluralista..." (conclusiones de dicho Informe 1998).

Conocidas estas recomendaciones, en una rueda de prensa celebrada en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander en julio de 1998, el entonces Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Fernando Villalonga, anunció la intención de sustituir progresivamente la financiación a las ONGD mediante convocatorias de proyectos por un nuevo sistema que se apoyase en modelos de planificación por objetivos.

Estos modelos basados en la planificación por objetivos, y especialmente bajo el mecanismo de contribuciones directas, están siendo utilizados desde hace tiempo por diversas agencias financiadoras de desarrollo, siendo, tal vez, el referente más cercano el proceder de algunos agentes bilaterales de los países nórdicos. El análisis de dichos modelos y la generalización de conclusiones sobre su utilidad fue generando lentamente una presión hacia los financiadores españoles en el sentido de promover la adopción de estas nuevas prácticas.

Así, tras un largo proceso de estudio interno en la AECI, se fue ajustando un modelo *sui generis* de financiación de estrategias, programas y proyectos basado, nuevamente, en un procedimiento de concurrencia competitiva. El 3 de febrero del 2001 se publicaron las Bases generales para el acceso a estas ayudas y subvenciones en el Boletín Oficial del Estado. En una Resolución del 20 de febrero del mismo año (publicada en el BOE de 27 de febrero) se convocó el primer concurso para el acceso a las ayudas.

La Orden de 31 de enero de 2001 aprueba las Nuevas Bases de Financiación que resultan de aplicación a las subvenciones concedidas a partir del año 2001 y que establece tres tipos de subvenciones⁵:

1. Subvenciones para la financiación de proyectos. Se entenderá por proyecto un conjunto de acciones diseñadas para lograr un objetivo específico de desarrollo en un periodo determinado, en un país y para una población beneficiaria predefinida y cuyos efectos perduran una vez finalizada su ejecución. También tendrá la categoría de proyectos, las acciones de educación para el desarrollo y de sensibilización social.
2. Subvenciones para programas. Entendiéndose por programa, un conjunto de acciones de desarrollo, de carácter plurianual, en un sector determinado para uno o varios países o bien en un país concreto abarcando diferentes sectores.
3. Subvenciones para estrategias de cooperación para el desarrollo, con aquellas ONGD con capacidad para desarrollar intervenciones de alto impacto a largo plazo. Entendiéndose por estrategia de cooperación para el desarrollo, un conjunto de acciones de desarrollo, de naturaleza plurianual, en diferentes sectores y diferentes países, incluidas, en su caso, acciones de ayuda humanitaria y de educación para el desarrollo.

Establecido el procedimiento para el acceso a esta financiación, se realizó el concurso y se publicaron las resoluciones de adjudicación correspondientes a Estrategias y Programas el 15 de junio y el 9 de agosto de 2001 respectivamente.

De acuerdo con esta normativa, se financiaron las siguientes intervenciones:

AÑO	CONVOCATORIA	NÚMERO	FINANCIACIÓN
2001	Proyectos 1ª Fase	20	5.731.562,10 €
	Proyectos 2ª Fase	40	14.051.178,36 €
	Programas	23	104.564.085,99 €
	Estrategias	7	93.587.898,02 €
2002	Proyectos	62	17.641.218,80 €
	Programas	4	10.800.794 €

Los procedimientos de gestión aparecen regulados en las Resoluciones de 22 y 26 de mayo de 1997, de la SECIPI, que serán de aplicación a los proyectos en ejecución conforme a las bases de 1993 y 1996. Posteriormente se publica la Resolución de 5 de febrero de 2003 de la Agencia Española de Cooperación Internacional por la que se establece el procedimiento para la presentación de los informes anuales de seguimiento, los informes finales y las memorias económicas justificativas del gasto de los proyectos, programas y estrategias de cooperación para el desarrollo financiadas conforme a las bases contenidas en la Orden de 31 de enero de 2001.

3. EL “NUEVO” MODELO

El modelo asumido con la reforma no supone grandes cambios respecto a los mecanismos vigentes con anterioridad. Se limita a la inclusión de dos nuevas categorías para gestionar las subvenciones, estrategias y programas, que se suman a la herramienta tradicional, el Proyecto. Las características del nuevo modelo se pueden resumir en:

- El modelo de financiación continua basándose en una planificación por actividad (instrumento-línea presupuestaria) frente a su alternativa de planificación por objetivos. A la fecha sigue sin establecerse un plan por objetivos y sin realizarse un proceso explícito de discusión⁶ con las ONGD sobre su posible aporte o contribución al logro de esos objetivos.
- Se siguen utilizando criterios para el acceso a las subvenciones, frente a la alternativa de consensuar contribuciones a objetivos. Adicionalmente, no se han reformado dichos criterios, que se siguen centrando en aspectos relativos a volumen de recursos manejados, aportes de financiación privada, etcétera, sin tener en cuenta otros tendentes a la mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda⁷. Se puede apuntar que el nuevo modelo más que flexibilizar criterios tiende a hacerlos más restrictivos, lo que limita el número de organizaciones que pueden acceder a las subvenciones.
- La financiación sigue realizándose hacia instrumentos y líneas de acción; ámbitos, en cualquier caso “finalistas”. No se ha planteado la posibilidad de poner en marcha un sistema de contribución no finalista a las ONGD.
- Muy unido a lo anterior, los procedimientos de gestión siguen centrados en la justificación del gasto durante la ejecución, no en la evaluación una vez finalizadas las intervenciones que se cargan a la subvención. Esto unido a la disminución del número de organizaciones que optan a la subvención y a los nuevos requisitos para la solicitud de los libramientos conllevará un mayor control efectivo sobre la subvención, lo que no aporta nada a la eficacia de la ayuda que se pone en marcha.
- Las nuevas bases establecen una excesiva priorización en la captación de recursos privados por parte de las ONGD, dándose una ausencia de voluntad política y compromiso por incrementar las dotaciones presupuestarias para ampliar la cofinanciación del conjunto de las ONGD. Esto debilita una de las finalidades de la reforma, como era conseguir un modelo que mejorase la calidad de la cooperación a través de ONGD, incluyendo convenios marco plurianuales entre la AECI y algunas organizaciones que permitiese a ambas partes una planificación a largo plazo.

- La plurianualidad, entendida como una finalidad de la reforma, es sólo aparente, ya que la disposición de los fondos por parte de las ONGD sigue siendo por ejercicio económico, incorporando mayores requerimientos para el logro de su libramiento (planes operativos, programas anuales, etcétera)
- No se ha facilitado la posibilidad, promovida por la práctica totalidad de los demás donantes, de formación de consorcios entre ONGD, al no flexibilizar el umbral exigido a quienes actuaran de cabeza de los mismos, lo que hubiera propiciado la "suma" y la complementariedad de las aportaciones entre varias organizaciones para cumplir los requisitos de acceso a dichas nuevas vías de financiación.
- Aún asumiendo cambios más de forma que de fondo en la reforma del sistema, se echa en falta una convocatoria específica para la ayuda de emergencia o intervenciones de sensibilización y educación para el desarrollo.
- Finalmente, parece que la reforma no conlleva una mayor objetividad y transparencia en el mecanismo de subvenciones, tal vez si un mayor control de la acción de ONGD que puedan acceder a financiación.

En definitiva, el "nuevo" modelo no supone cambios sustanciales en el mecanismo tradicional de financiación, ya que no se establece con las ONGD (o consorcios entre ellas) la contribución a los objetivos de la política pública de cooperación; no se realizan aportaciones plurianuales no finalistas, fortaleciéndose el modelo concurrencial competitivo para intervenciones concretas (con independencia de que ahora además de denominarse proyectos se llamen programas o estrategias), mediante libramientos anuales, en los que la subvención se decide (aparentemente) en función de unos criterios limitativos de acceso más centrados en las características de las organizaciones concurrentes que en las soluciones que se proponen; se continúa solicitando la justificación del gasto durante la ejecución frente a la realización de evaluaciones finales o posteriores centradas en resultados y efectos; y no se ha dotado de mayor transparencia al sistema.

4. CONSECUENCIAS DE LA ADOPCIÓN DEL "NUEVO" MODELO

Tal vez, las principales consecuencias del nuevo sistema consistan en la limitación del número de organizaciones que accedan a financiación de la AEI y en la concentración geográfica y sectorial de las intervenciones. Esta última consecuencia parece tener su origen más en el sistema de adjudicación que en el cumplimiento de los criterios establecidos en las Bases de las Convocatorias, pues las expresiones sectoriales y geográficas referidas a cualquier otro ámbito de actuación o cualquier otra población desfavorecida

no son útiles para restringir las solicitudes, pero el tratamiento de las intervenciones agrupadas permite una mayor discrecionalidad en la aplicación de valoraciones técnicas.

Adicionalmente, el nuevo modelo tiene otra serie de consecuencias ya identificadas en el modelo anterior, pero que pueden perpetuarse e incluso verse agravadas con el sistema actual.

1. El sistema de financiación de las acciones de cooperación para el desarrollo puesto en marcha recientemente por la cooperación oficial española no constituye un modelo de apoyo directo a organizaciones según objetivos de desarrollo (financiación no finalista a las organizaciones), con justificación final del empleo de dicha financiación, sino que incide en el procedimiento de concurrencia competitiva que ya se estaba utilizando desde hace años.
2. Este procedimiento de concurrencia competitiva puede resultar a primera vista mucho más equitativo (en el sentido que fomenta la igualdad de oportunidades) que el alternativo de financiación no finalista a las organizaciones, pero el segundo es más eficaz (y probablemente eficiente) que el concurrencial.
3. Esta menor eficacia se desprende de uno de los primeros efectos del modelo de concurrencia competitiva, consistente en la suposición adoptada por los financiadores sobre la capacidad de las organizaciones para afrontar complejos y costosos procesos de identificación y formulación de intervenciones de desarrollo con aportaciones privadas no finalistas.
4. Fruto de ese supuesto de partida es que los complejos procesos participativos de identificación y formulación, clave del éxito de las intervenciones, tienden a verse sustituidos por tareas de cumplimentación de formularios suficientes para poder participar con éxito en los procedimientos concurrenciales. El efecto inmediato de lo anterior es que en dichos procedimientos no concurren intervenciones de desarrollo con un grado de diseño suficiente para ser puestas en marcha, sino simples declaraciones de intenciones, que cumplen con una serie de criterios o prioridades geográficas y sectoriales.
5. Lo anterior provoca un claro desajuste entre el ciclo de proyecto que se quiere establecer y el que realmente se lleva a cabo. La no financiación de las fases de identificación y de formulación con anterioridad al desembolso de los fondos genera una especie de "ejecución sobre la marcha", haciendo que coincidan en el tiempo (una vez percibida la subvención) las etapas de identificación, formulación y ejecución.
6. Las debilidades en los procesos de identificación y formulación en este tipo de intervenciones y la existencia de una "ejecución sobre la

marcha” obliga a entrar en un proceso de “reformulaciones sucesivas”, donde se van variando (con o sin la aquiescencia del financiador, según sea el volumen de las modificaciones) notablemente las intenciones iniciales en función de lo que la realidad obliga.

7. Las medidas previstas por la administración financiadora para minimizar estos desajustes no conllevan más que un fortalecimiento de los procedimientos de control de los aspectos financieros de la intervención, sin que, realmente, se mejoren las intervenciones de desarrollo.
8. Nos encontramos, por fin con unas intervenciones escasamente planificadas (puesto que estas fases no se financian) pero altamente controladas; pues parece que lo que interesa es que los recursos públicos se consuman en lo que estaba previsto hacer, ya sea esto, o no, lo más útil en términos de desarrollo.
9. La escasa planificación de las intervenciones (clave para la eficacia) y el excesivo control para que la intervención se ajuste a esa débil planificación (clave para no permitir otros impactos positivos esperados, aun a costa de la eficacia) hablan de un escaso impacto de estas actuaciones en términos de desarrollo.
10. La existencia entre los criterios para la selección de intervenciones de una serie de cuestiones relativas a las cualidades y calidades de las organizaciones concurrentes limita enormemente la mayor ventaja aparente de este sistema: la igualdad de oportunidades en el acceso.
11. Lo anterior se ve afianzado por los resultados de estos sistemas de adjudicación, que se tornan en una suerte de “mecanismos de cuotas”, donde lo importante es cubrir todas las prioridades sectoriales y geográficas con el mayor número posible de organizaciones, actuando como restricción la cantidad presupuestaria a distribuir. Muestra de lo anterior es que en estos procesos de adjudicación no ha quedado sin cubrir ninguno de los países y sectores prioritarios, recortando de una forma absolutamente arbitraria las solicitudes de algunas organizaciones y dando cabida a la mayor cantidad de ellas. Sin la existencia de baremos que midan la calidad de las intervenciones propuestas, la adjudicación es un proceso demasiado débil, que sale adelante porque a casi todos les corresponde algo.
12. Por tanto, nos encontramos ante un sistema que, sin tener las ventajas del modelo alternativo de financiación no finalista a las organizaciones, presenta también sus mayores inconvenientes que son: la discriminación en el acceso y desincentivación de consorcios y grupos de intereses, la dificultad para que el decisor público programe la ayuda y su escaso impacto sobre el desarrollo⁸.
13. Frente a estos tres grandes inconvenientes, el modelo sólo presenta tres ventajas relativas de mucho menor calado: el enorme control que

sobre los fondos manejados por las ONGD tiene la administración financiadora, sus escasos efectos negativos sobre las poblaciones meta y la discrecionalidad que permite repartir entre todas las organizaciones del agrado del financiador (“café para todos”).

5. RECOMENDACIONES

Frente a lo anterior, se puede recomendar la adopción del modelo de financiación no finalista a las organizaciones, según objetivos de desarrollo de la agencia financiadora. Si bien este modelo exigiría una planificación por objetivos, que necesita de un Plan de Cooperación elaborado por objetivos, y el acuerdo de las organizaciones para corresponsabilizarse de esos objetivos (lo que en el caso español podría favorecer la formación de consorcios como aspecto positivo, pero también llevar a la subcontratación de unas ONGD por otras como debilidad del sistema), se aseguraría un mayor impacto de los programas, aun renunciando a una pequeña parte en la igualdad de oportunidades de acceso a los fondos públicos.

Si el modelo anterior es, de momento, inviable (por la necesidad de acuerdo entre ONGD y la inexistencia de una planificación por objetivos), se podría intentar incluir algunos mecanismos para mejorar el actual sistema, como pueden ser:

- La posibilidad de cargar los denominados “costes incurridos” a la solicitud presupuestaria (incluyendo identificación, formulación, estudios previos, diseños de ingeniería, otros diseños, seguros, gastos financieros, etcétera).
- El respeto de la Administración a los totales de solicitudes de las organizaciones, siempre que cumplan los criterios de acceso (lo que conllevaría la necesidad de incrementar el monto total de la línea de financiación); o, en su defecto el establecimiento de unos criterios claros no sólo sobre prioridades geográficas o sectoriales sino también sobre calidad de las intervenciones propuestas.
- La posibilidad de valorizar las “aportaciones en especie” de las organizaciones concurrentes y de los demás implicados.
- La simplificación de formularios, unido a la exigencia de mayor calidad en la identificación y en el nivel de diseño de las intervenciones que concurran.
- La posibilidad de incluir los costes de funcionamiento en las solicitudes presupuestarias.
- La desaparición de las restricciones a la inclusión de determinadas partidas presupuestarias, si la presupuestación por actividades demuestra su necesidad.

- La financiación realmente plurianual de las intervenciones, desembolsando toda la financiación en el momento de adjudicar la subvención. Si esto plantea problemas desde el punto de vista de la intervención se podría tratar como subvenciones de Estado sujetas a la administración de la sede en el exterior de la organización española que concurre a las ayudas (algo que se realiza de hecho con las Oficinas Técnicas de Cooperación).
- La consideración de los intereses generados por el mantenimiento de las subvenciones como una aportación privada, de libre aplicación por parte de la organización receptora.

NOTAS

1. En esta última fase se entraría en un proceso de discusión entre los decisores públicos y los representantes de las ONGD ejecutoras sobre la parte de objetivo u objetivos de las que son capaces de responsabilizarse para ese periodo, en función de su especialización, experiencia y eficacia.
2. Estas convocatorias incluían también una serie de criterios relacionados con la estructura y alcance de las organizaciones que pueden optar a cada categoría de financiación.
3. Entre esos criterios sectoriales y geográficos eran habituales expresiones del tipo "y cualquier otra población necesitada en estos u otros países" o la consideración de sectores tan escasamente definidos como fortalecimiento del sector empresarial privado o necesidades sociales.
4. Obviamente no es "programable" una ayuda que no responde a un plan por objetivos, como mucho podría resultar "asignable" a determinados instrumentos según una distribución presupuestaria dada.
5. Las siguientes definiciones aparecen como tales en los documentos de AECl y así se incluyen en el sitio web http://www.aeci.es/2-Organizacion/informacion-gral/subvenciones_ong.htm
6. Si es cierto que una vez publicadas las bases y antes de resolverse las adjudicaciones, algunas ONGD se aproximaron a los responsables de ejecución de la política de cooperación para dar a conocer su intención de incidir en determinados ámbitos y áreas geográficas, analizando de forma conjunta la oportunidad de presentar propuestas al proceso competitivo. Sin embargo todo ello se hizo sin la menor publicidad.
7. Significativa fue la no inclusión del criterio de adhesión a "códigos éticos" vigentes internacionalmente, que podría prevenir efectos no deseables del recurso a la financiación privada.
8. "Supuesto" escaso impacto, deberíamos decir, pues todas las dificultades apuntadas inciden también en los problemas para valorar dichos efectos.

EL PAPEL DE LAS ONGD EN EL DESARROLLO

ANTONI ALBAREDA

Cooperació

54 países están en el 2001 peor que en 1990, pero el número de personas que están en la pobreza extrema en todo el mundo ha mejorado ligeramente. El hecho de que China haya conseguido sacar 150 millones de personas de la pobreza ha sido determinante para que los datos mundiales se puedan contemplar sin un pesimismo total¹.

Parece evidente que en la actual situación de globalización neoliberal, una de las características básicas que debe tener un Estado que se precie de ser “moderno” y “eficaz” es el anteponer la preponderancia del mercado a cualquier otro criterio.

Estos dos elementos, una realidad objetiva y una determinada política dominante internacionalmente, son las referencias básicas que deberíamos tener en cuenta para plantearnos *cómo podemos actuar para conseguir avanzar hacia un desarrollo de acuerdo con los Objetivos del Milenio*.

Si se confirman los datos de que en el 2002 40 millones de personas han incrementado los 825 millones que pasan hambre, y básicamente esto se ha producido en zonas del sur de Asia afectadas por las guerras de Afganistán e Irak, podemos concluir que la situación política condiciona absolutamente los datos económicos y que estos demuestran que realmente se está produciendo un retroceso.

Las diversas crisis económicas de los últimos años, desde México (1995) hasta Argentina, pasando por el sudeste asiático (1997-98), Rusia

(1998) y Brasil (1999), han significado retrocesos importantes en el nivel de vida de amplios sectores de población de los países respectivos. No podemos olvidar que antes de producirse las crisis, en la mayoría de los casos, el FMI ponía como ejemplo a estos países de lo que era una correcta política económica. En ningún caso ha explicado después cual era su error de valoración.

Los Objetivos del Milenio, aunque no eliminaban totalmente el hambre y la pobreza, podían considerarse ambiciosos y difíciles de conseguir si los flujos de ayuda no se incrementaban sustancialmente y se modificaban determinadas relaciones comerciales. Después de la Cumbre de Monterrey y tras los daños “colaterales” de las últimas guerras *podemos afirmar hoy que los Objetivos no se van a alcanzar.*

La falta de voluntad para generar políticas públicas que impulsen el desarrollo en la mayoría de países y las dificultades para impulsarlas cuando hay voluntad pero deben enfrentarse al pago de la deuda o a los condicionamientos del FMI y del BM, hacen que el papel de las ONG de Desarrollo (ONGD) esté altamente condicionado. Si no hay políticas públicas de desarrollo, *¿qué desarrollo vamos a conseguir las ONGD?*

A nivel mediático, la ayuda asistencial se impone claramente a la ayuda para el desarrollo y eso tiene repercusiones importantes tanto para las pequeñas donaciones personales como para la orientación de los fondos de los grandes financiadores institucionales. Quizá sea bueno hacer el cálculo de cómo han de evolucionar los poco más de 50.000 millones de dólares que hoy se destinan a la ayuda internacional para conseguir elevar a los más de 1.200 millones de personas del nivel de miseria (menos de un dólar al día) al nivel de pobreza (menos de 2 dólares día). Sencillamente, si es en forma de ayuda asistencial, necesitaríamos multiplicar esa cita por más de ocho veces².

El tema de la seguridad, después de los atentados del 11-S, está también canalizando una parte sustancial de la ayuda. Eso es evidente en el caso de Estados Unidos, donde la ayuda del 2004 va destinada en un 50% explícitamente a seguridad³.

Sin entrar a discutir aquí la eficacia de la ayuda asistencial, imprescindible tras las catástrofes para salvar vidas, es claro que por sí sola no genera desarrollo. Si a ello añadimos la concepción de “seguridad” de las grandes potencias, ¿qué parte de los 50.000 millones se está destinando realmente al desarrollo?

Con una ayuda al desarrollo cuantitativamente pequeña, en un panorama de crecimiento lento, ante unas relaciones de intercambio comercial injustas, con barreras para los productos que podrían exportar los países empobrecidos y bajo un peso de la deuda que absorbe partes sustanciales de los presupuestos, lo mínimo que se puede decir es que el objetivo del desarrollo aparece como bastante lejano.

Al mismo tiempo, tanto a nivel internacional como interior de los países, se está produciendo un fuerte incremento de las desigualdades. De tal

manera que nunca en la historia de la humanidad había habido una concentración de la riqueza como en la actualidad. La teoría de que primero hay que crear riqueza para después producir un efecto de repartición, se ha demostrado falsa, más aún si se acompaña con prácticas destinadas a debilitar la función social de los Estados.

Todo ello nos lleva a una situación realmente complicada que, de hecho, obliga a las ONG de Desarrollo a plantearse cuál es su función en el mundo actual y qué requisitos deben cumplir para poder asumir esa función.

En la práctica, la mayoría de ONGD están tan inmersas en su trabajo cotidiano que dedican poco tiempo a pensar y discutir sobre su función social presente y futura y, en cualquier caso, el trabajo que realizan aparece como tan necesario que difícilmente están dispuestas a ponerlo en cuestión.

Si estudiamos su labor en los países empobrecidos, deberemos analizar, en primer lugar, el instrumento básico de trabajo: el proyecto. El proyecto implica unos objetivos de desarrollo explícitos, una financiación determinada, unos beneficiarios y unos ejecutores. Normalmente no contiene una evaluación posterior, que analice cómo se han cumplido los objetivos (puede tener una auditoria, pero eso mide la aplicación presupuestaria, no los objetivos sociales).

En un porcentaje elevado de casos, la financiación proviene, al menos en una parte importante, de la administración pública y eso condiciona tanto los objetivos, como los beneficiarios y los ejecutores. Igualmente, condiciona las formas de trabajo y la necesidad de que las facturas sean claras y homologables. Será más aceptable, por ejemplo, que se compren semillas a una multinacional, que nos emitirá una buena factura, que no al pequeño campesino que no sabrá qué documento debe hacer. Esto nos lleva a una doble consecuencia: será más fácil hacer proyectos con países más ricos y, por otro lado, aparecerán en los países empobrecidos los especialistas en proyectos.

Así, la tendencia es hacer proyectos no en los países de renta más baja ni, dentro de cada país, en las zonas o sectores más desfavorecidos, sino en los sectores con más facilidades técnicas de intervención. Además los proyectos se tienden a realizar con técnicos y contables especializados en las condiciones europeas de financiamiento, no en el desarrollo social del país donde se ejecuta. Si tenemos en cuenta por otra parte, que los países más empobrecidos no son precisamente los que tienen más interés para los países donantes, podemos entender la dificultad para alcanzar el objetivo de destinar el 0,15% del PIB de los países miembros del CAD a los Países Menos Adelantados.

Cuando la financiación proviene de fuentes privadas o de donaciones particulares, nos encontramos que son mayoritariamente el resultado de campañas relacionadas con desastres y, consecuentemente, van destinados a ayuda humanitaria. O bien, son el resultado de campañas de apadrinamiento,

un fenómeno cada vez más extendido en España, y que, aunque en numerosos casos reconvierte el dinero entregado para casos individuales en ayuda para comunidades, no se plantea como ayuda al desarrollo sino como ayuda asistencial.

Seguramente se puede afirmar que los fondos privados destinados explícitamente a financiar el desarrollo son muy limitados en España y la tendencia no va precisamente en la dirección de corregir esa situación, ya que los medios de comunicación favorecen la ayuda frente a desastres y determinados personajes de televisión aparecen “encantados de poder explicar que son padrinos de niños pobres”.

Podemos afirmar, pues, que la tarea de las ONG de Desarrollo no es fácil si pretendemos ser consecuentes, aunque sea solo con nuestro nombre. La situación política internacional y el papel de los organismos multilaterales, la falta de políticas públicas en el interior de los países donde trabajamos, la falta de financiación para el desarrollo, son factores que influyen de manera determinante en nuestro trabajo y siempre de forma negativa.

Todo ello puede servir como argumentación para explicar las dificultades y las debilidades de las ONGD, pero no es excusa para dejar de analizar cual es la actitud de estas ONGD y, en concreto, de aquellas que pensamos que el desarrollo pasa necesariamente por una transformación social.

Para alcanzar el desarrollo deben darse una serie de condiciones imprescindibles y sobre esas condiciones las ONGD pueden actuar de forma limitada. *La condición básica es que haya una política pública que se proponga el desarrollo*, será igualmente imprescindible que esa política sea posible, lo que significa que en el país se deberán producir excedentes y esos excedentes se deberán invertir en el desarrollo. Es necesario, pues, que los excedentes no se destinen ni a pagar la deuda ni a comprar en el exterior productos no destinados a la inversión (tanto sean estos alimentos básicos como productos de lujo).

La falta de excedentes puede sustituirse inicialmente con créditos, a condición de que eso se concrete para un plazo corto que permita el arranque; igualmente puede sustituirse por ayudas al desarrollo, pero siempre la condición básica es que exista una política pública de desarrollo. De lo contrario los créditos o la ayuda sólo sirven para fomentar el asistencialismo, cuando no a alimentar la corrupción. El caso de Nicaragua es ilustrativo: con ingresos por ayudas al desarrollo que representaron algunos años hasta el 35% del PIB, no sólo no se ha producido desarrollo sino que el 95% de la población está en la pobreza y por el contrario sí se han generado algunas grandes fortunas.

Todo esto es tan evidente y tan conocido que parece ridículo repetirlo, pero la realidad es que una parte muy significativa de la ayuda al desarrollo se gasta sin tener en cuenta estas evidencias y eso significa que se transforma, en el mejor de los casos, en ayuda asistencial. Es decir, sirve para paliar la pobreza a corto plazo pero no provoca el desarrollo esperado.

Estas evidencias deberían condicionar de forma clara la actitud y las relaciones de las ONG del Norte con las instituciones y organizaciones de los países empobrecidos. No se trata exclusivamente de insertar nuestros programas y proyectos en un marco más global de desarrollo a nivel estatal, ya que eso nos limitaría a trabajar sólo con aquellos países que tuviesen políticas de desarrollo explícitas, es decir con muy pocos. Se trata de ver en cada lugar cuáles son las instituciones y organizaciones que trabajan por el desarrollo y que realmente pueden desempeñar un papel, más o menos significativo pero real, para avanzar por ese camino.

A nivel estatal (central), municipal (local) y de organizaciones sociales deberíamos analizar cuáles son los planes de trabajo a corto, medio y largo plazo y ver donde nos insertamos con nuestros posibles proyectos. En una parte muy importante de los casos nos encontramos con que estos planes no existen y es entonces cuando debe quedar claro que no estamos en condiciones de trabajar por el desarrollo.

Esa carencia puede ser explícita, como en el caso de los gobiernos que propugnan que el mercado es el único motor de desarrollo, o puede estar provocada por la propia situación de pobreza extrema que limita cualquier posibilidad no sólo de analizar sino incluso de imaginar el futuro, en este caso parece claro que la ayuda asistencial será imprescindible para, mejorando las condiciones de vida, poder plantearse algo más que la mera supervivencia diaria.

Como ONGD nuestros socios naturales deben ser no las instituciones públicas sino las organizaciones de la sociedad civil, pero si queremos ayudar a que estas promuevan el desarrollo, deberemos ver cómo se plantean su trabajo a corto y largo plazo y qué relaciones establecen con las instituciones públicas. Es necesario que las organizaciones con las que trabajamos tengan programas de trabajo a largo plazo donde se planteen no sólo su trabajo "económico" concreto sino también cómo inciden y cómo se insertan en las políticas públicas estatales, regionales o municipales. Solo en la medida en que tengan esos programas podremos nosotros intervenir con cierta eficacia reforzando financiera o técnicamente alguno de sus puntos.

Por otra parte no podemos olvidar que las ONGD administramos sólo una pequeña parte de la ayuda al desarrollo y que la más importante es la ayuda directa de los Estados del Norte a los Estados del Sur, que esa ayuda vaya destinada a fortalecer programas de desarrollo o que vaya a fomentar el asistencialismo, la corrupción o los intereses de las empresas de los Estados del Norte no depende, evidentemente, de las ONGD, pero sí debemos ser conscientes que más importante que el resultado de nuestros proyectos es el destino de los fondos oficiales.

Las ONGD deberíamos plantearnos como una tarea primordial el destino de la ayuda oficial, del Estado, de las Comunidades Autónomas, de los Municipios y de la Unión Europea y quizás sería el momento de reivindicar

no solo su incremento y alcanzar el 0,7, sino su calidad. Un paso imprescindible para ello es conseguir *transparencia en el destino de los fondos*, una transparencia que facilitaría impedir que una parte de los fondos se desvie debido a la corrupción. Si hablamos de democracia y buen gobierno, la lucha contra la corrupción debería ser un objetivo para todas las ONGD y todas las fuerzas políticas.

NOTAS

1. PNUD: *Informe sobre el desarrollo Humano 2003*, primer capítulo: "Perspectiva General".
2. Para conseguir que 1.200 millones de personas recibiesen un dólar diario, necesitaríamos 438.000 millones de dólares anuales.
3. José Antonio Sanahuja: "Guerras hegemónicas y ayuda al desarrollo", *Le Monde Diplomatique*, edición española, octubre 2003.

TERCERA PARTE
EL PAPEL DE LA SOCIEDAD
CIVIL ORGANIZADA

LAS DOS 'COOPERACIONES'. OTRA COOPERACIÓN ES POSIBLE

JOAQUIM RABELLA

Arquitecto experto en Cooperación, Nicaragua

En el año 1994, en un proyecto ejecutado por varias ONG, se construyó un puente sobre el río Santa Cruz, en una zona selvática de Nicaragua, para conectar a un poblado incomunicado, el Che Guevara, con el resto de su Departamento. Todas las dificultades logísticas y climatológicas fueron superadas y el puente se inauguró con gran éxito. Pocas semanas después, una empresa cercana procesadora de aceite de palma comenzó a construir una pequeña represa en el río Santa Cruz, desviando temporalmente el río durante las obras. La empresa quebró en plenas obras, el pequeño embalse quedó a medio construir, el río quedó desviado y el puente... quedó sin río¹.

Esta anécdota no pasa de ser una detalle pintoresco de los múltiples errores de la cooperación, pero sin mayor importancia estratégica (hay que aclarar que a la gente del Che Guevara, la anécdota no le pareció nada pintoresca, por cierto).

Nueve años después, unas ONG ejecutaban un proyecto de 100 viviendas de carácter social en Estelí, Nicaragua, financiado por la Unión Europea². Por una llamada "norma de origen", la UE exige que todos los materiales empleados en los proyectos que financia sean fabricados en la UE, en el país beneficiario o, según el caso, en algún otro país de la zona. No fue posible encontrar enchufes eléctricos fabricados en Nicaragua ni en ningún país de los autorizados (en la UE los enchufes tienen otras características que en Latinoamérica). Las ONG solicitaron, en vista de ello, la exoneración

de la “norma de origen”. Pasaron cinco meses hasta que Bruselas dio el permiso y se pudieron comprar enchufes fabricados en Costa Rica. Finalmente, el proyecto pudo terminarse, pese a este retraso.

La existencia de esta “norma de origen” ya no es una simple anécdota. Detrás de ella hay toda una manera de entender y ejecutar la cooperación al desarrollo, de mezclar objetivos, de priorizar ciertos procedimientos que conducen a veces a situaciones como la mencionada.

Sirva esta introducción para reflexionar sobre un tema que, aunque muchos lo conocemos, no le damos la importancia que tiene para enfocar cualquier debate sobre la cooperación.

Ante el históricamente reciente fenómeno de la cooperación, es habitual oír hablar de las ONG, de la cooperación al desarrollo y del propio desarrollo, mezclando actores, objetivos, procedimientos, acciones, etc., y metiéndolos todos en un mismo saco como si de un sector homogéneo se tratara.

Los mismos que estamos interviniendo en este sector, desde hace muchos años, caemos a veces en esta generalización, discutiendo sobre cómo debe ser la cooperación, como debe ser el desarrollo, cuál debe ser nuestro trabajo y cuál el de las instituciones del Norte y del Sur.

Al hablar de Cooperación al Desarrollo, o simplemente de Cooperación y analizar sus métodos de trabajo, sus efectos, sus impactos y sobre todo sus estrategias, solemos olvidar que no hay una “Cooperación”, sino fundamentalmente dos cooperaciones, claramente diferenciadas, aunque con un amplio espectro intermedio de “cooperaciones”, tanto en sentido filosófico como en la práctica cotidiana.

Estamos hablando naturalmente de una visión de la Cooperación como herramienta para contribuir a un cambio profundo de las estructuras y relaciones económicas, sociales y políticas del mundo, con todas sus consecuencias tanto para los países del Norte como para los del Sur y de otra visión de la Cooperación, como conjunto de mecanismos para paliar las brutales diferencias que hay en el planeta y evitar una explosión social y un desastre medioambiental manteniendo en el fondo la actual estructura de equilibrio, o mejor dicho de desequilibrio, entre países y bloques dominantes y dominados.

No se trata de una división entre buenos y malos sino de dos maneras distintas de entender el mundo, la justicia, la estabilidad, en definitiva los objetivos de la humanidad y el papel de cada cual para contribuir a la consecución de estos objetivos.

Tampoco se puede simplificar pensando que unos objetivos son utópicos y los otros realistas. En realidad ambos enfoques de la cooperación, o mejor dicho del desarrollo del mundo, son utópicos por igual. ¿Qué es más utópico, pensar en un mundo transformado, igualitario y con países y pueblos con iguales oportunidades, o en un mantenimiento perpetuo de un

mundo con profundas desigualdades o, en el mejor de los casos, algo atenuadas?

Sin tener en cuenta estos dos enfoques de la Cooperación es muy difícil establecer un diálogo coherente y ordenado y mucho menos ponerse de acuerdo en una metodología de trabajo. Con enfoques tan distintos, nos atreveríamos a decir opuestos, los respectivos objetivos generales (que se diría en el tan maltratado marco lógico), tienen muy poco que ver.

En el "sector transformador", es decir los que ven la Cooperación como una herramienta de cambios profundos en el mundo, se encuentran movimientos sociales, algunas ONG, no todas ni mucho menos, algunos políticos del Sur, intelectuales, algunos expertos de organismos internacionales y un sector pequeño aunque creciente de la población, para los cuales el horizonte deseable es un mundo con unas relaciones y articulaciones absolutamente distintas de las actuales, basadas en la lógica de la justicia que conduzca a tener, algún día, como "socios" de parecido nivel a los países del Sur.

En el segundo sector de la cooperación, el "reformista", figuran casi todos los gobiernos del Norte, buena parte de los del Sur, muchas ONG y muchas asociaciones benéficas, algunas con el espíritu misionero de siglos pasados. Algunos estrategias de este sector parten de uno de los principios de la cooperación norteamericana de los años 80: "Japón nunca más". Dicho de otra manera: no se puede repetir el "error" de apoyar el desarrollo de países que más adelante lleguen a ser no sólo socios, sino competidores. Para este sector reformista se trata pues de buscar, para los países del Sur, un desarrollo que mantenga y legitime la situación actual, algo mejorada para evitar explosiones sociales y para crear mercados relativamente capaces de absorber la producción de los llamados países desarrollados.

Para los europeos, un ejemplo palpable de estos dos enfoques es el planteamiento de la cooperación entre los países más desarrollados y menos desarrollados de la Unión Europea y el planteamiento, muy distinto, de la cooperación europea con los países del Sur.

Los "fondos de compensación" europeos, que así se llaman y no sólo eufemísticamente, están montados sobre una detallada planificación y tratan de conseguir, por una serie de razones y con todos los errores que se quiera, una Europa social y económicamente lo más homogénea posible, con socios, más o menos homologables que no generen tensiones graves entre ellos: migraciones, desequilibrios productivos y de exportación, etc.

Este planteamiento, detalladamente planificado, ligado a políticas productivas, comerciales y financieras a medio y largo plazo no tiene nada que ver con la cooperación con los países del Sur. Está claro que Europa es Europa y el resto del mundo no.

Como decíamos al principio, las cosas no son tan en blanco y negro y existen amplias zonas grises entre los dos sectores de la cooperación, el reformista y el transformador. En algunos casos, estas zonas intermedias se

dan por una simple falta de reflexión, de conocimiento real de los países del Sur, de análisis de los problemas del mundo y de su desarrollo futuro y también por la simple rutina en que ha caído buena parte de la cooperación. También los sentimientos y emociones personales muchas veces crean estos grises en la cooperación. La mayor parte de la población del Norte al ver en vivo ciertas situaciones en el Sur, siente que debe haber cambios profundos, pero a su vez, al volver la vista a sus países del Norte tiene muy claro la defensa de su estatus, que quedaría afectado, sin duda, con esas transformaciones que cree necesarias.

Además, en la práctica ninguno de estos dos sectores suele trabajar de una forma aislada. Con mayor o menor intensidad, cada uno de ellos trabaja codo a codo con el otro, mezclando estrategias, métodos de trabajo, sistemas de organización, etc. Ello contribuye también a la existencia de amplias franjas grises, entre los dos sectores de la cooperación. El resultado final es el de una especie de cooperación híbrida que no satisface a unos ni a otros y que fundamentalmente no contribuye a ningún desarrollo serio de los países del Sur.

Este trabajo conjunto, al que parece estamos condenados los dos sectores de la cooperación, de colaboración, articulaciones, dependencias económicas (y demasiadas veces, de sumisión de uno al otro), confunde muchas veces las discusiones sobre lo que hacemos, dónde lo hacemos, con quien lo hacemos, y sobre todo para qué lo hacemos.

Podría parecer que estos dos enfoques de la cooperación y del desarrollo, son muy simples, sus objetivos finales muy utópicos y que su debate podría llevar a una discusión bizantina, en lugar de discutir más la realidad del día a día de la cooperación.

Pero la importancia del debate, y de aceptar que existen las dos corrientes o sectores de la cooperación, es precisamente fundamental para este día a día. En cualquier estrategia, planificación, proyecto, método de trabajo o actividad concreta se trasluce inmediatamente el tipo de cooperación que está detrás. Muchas veces discutir una simple actividad entre "financiador" y ONG "ejecutora" puede ser un auténtico diálogo de besugos si no nos paramos a pensar: ¿dónde quiere ir el otro?, ¿dónde quiero ir yo? Cuando se acepta la existencia de diferentes objetivos de la cooperación es mucho más fácil entenderse, llegar a puntos de acuerdo y de colaboración sin renunciar a los respectivos objetivos.

Otro problema es que, casi siempre, la claridad de estos objetivos, por miedos, vergüenzas u otros motivos menos confesables, queda enmascarada con los bellos discursos y declaraciones llenos de ambigüedades, bellas frases y eufemismos de los que es difícil, a veces, visualizar sus códigos ocultos.

En el Norte la importancia entre los dos enfoques de la Cooperación podemos comenzar a verla de forma muy patente:

- ¿Los Ministerios e instituciones gubernamentales de cooperación deben ser agentes para contribuir, junto con otros, a un nuevo orden

económico, social y político mundial, o deben ser simples instrumentos de la política económica de dichos gobiernos, destinada a mantener el estatus de sus países?

- ¿Las asociaciones para la cooperación, ONG, deben ser sencillamente gestores de la ayuda al desarrollo del Sur que financian gobiernos, organismos multilaterales y la propia sociedad civil o deben ser promotores de conciencia cívica, de crítica al sistema de desarrollo actual y a la propia cooperación, es decir auténticos agitadores sociales?
- ¿Dónde debe estar el principal trabajo de las ONG del Norte, en su propio país o en el Sur, como ocurre ahora de forma mayoritaria?
- ¿No tendrá esto algo que ver con las relativas facilidades que dan la mayoría de financiadoras para trabajar en el Sur y el escaso apoyo que se facilita para trabajar en el Norte? ¿No será que es más cómodo tener a los "agitadores" en el Sur, "haciendo proyectos" que tenerlos en casa creando problemas?

Tampoco hay que caer en el error de pensar que el sector "reformista" del desarrollo está soportado y promovido sólo por los gobiernos y el sector "transformador" está formado por las organizaciones no gubernamentales. Debemos reconocer que la mayor parte de ONG y de la opinión pública de los países del Norte están en este primer sector y ven perfectamente bien, con algunos fallos puntuales naturalmente, el funcionamiento actual de la Cooperación, pensando incluso que por este camino se puede dar solución, poco a poco, a los graves problemas del mundo actual.

Un ejemplo de esto último es el éxito de las campañas de apadrinamientos de niños y niñas, ayuda a las emergencias y otras actividades puntuales de este tipo tan magníficamente servidas por los medios de difusión, especialmente la televisión y a las que contribuyen, con su mejor buena fe, una gran parte de la población, sensible a los problemas de los otros pero sin analizar las causas de dichos problemas para conseguir que algún día no hagan falta este tipo de campañas. (Por parte de las organizaciones "transformadoras" ¿se ha intentado, en estos casos, hacer reflexionar suficientemente a la población sobre la diferencia entre soluciones individuales y colectivas? ¿o sobre el pan para hoy, hambre para mañana?)

¿No se estará promoviendo, con esta visión "reformista" del desarrollo y sus correspondientes campañas, la "emergencia sostenible" o "la sostenibilidad de la cooperación al desarrollo" más que "la cooperación para el desarrollo sostenible"?

Trasladándonos ya a los países del Sur nos encontramos con una primera discusión: ¿quién debe liderar o ser el protagonista del desarrollo en dichos países? Para el sector "reformista" está claro que es el Norte, de forma paternalista en el mejor de los casos y hasta la imposición de políticas financieras, arancelarias, migratorias, etc. Naturalmente, nadie de este sector dirá

públicamente, por políticamente incorrecto, que los protagonistas del desarrollo en los países del Sur son los gobiernos y las fuerzas económicas del Norte.

Pese a la confusión que suele haber en el discurso, en la práctica la diferencia entre los dos sectores de la cooperación es evidente. El sector “transformador”, que orienta su trabajo a cambios profundos, trata de apoyar de forma financiera y técnica la ejecución de los “proyectos” e iniciativas elaborados por organizaciones de los países del Sur, cuanto más participativas mejor. El protagonista es la organización local, no la extranjera. Lo importante es el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones del Sur, no los proyectos.

Recordamos aquí el caso de un ayuntamiento español, hermanado con un pequeño ayuntamiento nicaragüense y al que de forma continuada transfería apoyo financiero y técnico. En las elecciones de 1990 cambió el alcalde del pueblo de Nicaragua y ante la supuesta inoperancia de dicho alcalde, el Ayuntamiento español organizó en el pueblo un Comité Local de Hermanamiento, como un ayuntamiento paralelo y más potente que el propio ayuntamiento, que gestionó a partir de aquel momento toda la cooperación. Lo importante era la correcta ejecución de los proyectos aunque se debilitara la institucionalidad municipal.

Otra labor más difícil de lograr, pero que está en la mente de las organizaciones del sector renovador, es el intercambio continuado de problemas, debates y soluciones entre sectores paralelos del Norte y del Sur, el famoso diálogo Norte-Sur, como ya se viene realizando, de forma muy incipiente pero importante, en algunos campos como en la universidad, municipios, salud pública, etc.

En el sector “reformista” de la cooperación, los proyectos deben ejecutarse dirigidos por personal extranjero, en el mejor de los casos con contrapartes locales, que en muchos casos suelen ser consultoras contratadas para tal fin. Naturalmente, los objetivos, prioridades, alcances y métodos de trabajo son decididos por las organizaciones del Norte. Sin ir más lejos, la Unión Europea está imponiendo actualmente en Centroamérica sus procedimientos de licitaciones, de contrataciones y compras, pasando olímpicamente por encima de las leyes nacionales de cada país.

Y ya hemos llegado al “proyecto”, centro de este universo de la cooperación y centro de muchos países en vías de desarrollo. En algunos países todo se ejecuta con “proyectos”. Los países del Sur, con Estados cada vez más discapacitados, ya no tienen políticas ni estrategias, como no sea las encaminadas a satisfacer su deuda externa y plegarse a las directrices de los organismos financieros internacionales. El papel del Estado, además de la privatización de todo lo privatizable (precisamente para satisfacer las imposiciones de estas instituciones financieras), se limita al pago de los salarios de su —cada vez más mermada— plantilla de funcionarios, médicos, maestros, etc., y a gastos de funcionamiento. El resto de los fondos para cualquier inversión queda en manos de los “proyectos” financiados desde el exterior.

Aunque el "proyecto" mantiene todavía su vigencia como centro de este mundo, hace tiempo se comprendió la poca eficacia del mismo como elemento puntual del desarrollo, poniéndose de moda en los años 90 los "proyectos integrales" que intentaban, con la mejor buena voluntad, agrupar diversas acciones, en un mismo territorio, que articularan y compensaran el desarrollo de diversos sectores locales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos "proyectos integrales" se redujeron a un cúmulo de actividades variadas, un poco de cada cosa, en algunos casos relacionadas entre sí y en otros ni tan sólo eso. Más adelante, apareció un nuevo eufemismo, el "programa", con un incipiente carácter estratégico a medio plazo y conteniendo en su interior varios "proyectos". En la mayor parte de los casos estos "programas" se han convertido en meros "proyectos", con mayor o menor volumen de financiamiento. Gran parte de la población beneficiaria entiende, y con razón, por "programa" simplemente un proyecto grande³.

Por desgracia, la mayor parte de la cooperación al desarrollo funciona con los parámetros marcados por los que creen en la cooperación como elemento de amortiguamiento más que como elemento de transformación.

La mayor parte de la cooperación y, por tanto, de los proyectos, se mueven bajo estos criterios "reformistas". En unos casos, porque sus ejecutores, Gobiernos del Norte, la Unión Europea y otros organismos internacionales, ya tienen claros dichos criterios y, con discursos más o menos elaborados, les parece bien la actual marcha del desarrollo, en todo caso con algunos retoques y maquillajes. En otros casos, porque las organizaciones que sí creen en otro tipo de desarrollo, y por tanto de cooperación, no tienen capacidad política y sobre todo económica para desarrollar otro tipo de proyectos y actividades que los que les imponen las instituciones financiadoras.

Las falta de capacidad para generar recursos propios de la mayoría de las organizaciones del sector "transformador", hace que tengan que aceptar, demasiadas veces, las condiciones de sus financiadores, apareciendo luego como simples comparsas en esta constelación de cooperaciones.

Algunas de estas organizaciones son perfectamente conscientes de sus contradicciones y de sus limitaciones reales para hacer otro tipo de cooperación, pero de forma realista, aceptan ejecutar "proyectos" que se les ofrecen para ir introduciendo de forma suave, pero en muchos casos eficaz, elementos claves de participación, toma de decisiones, articulaciones, fortalecimiento de la institucionalidad local, etc. base para un nuevo tipo de desarrollo y de cooperación, para cuando lleguen tiempos mejores. A menudo estos ajustes y mejoras en los proyectos crean fuertes tensiones con las instituciones financiadoras, que llegan a ver estos elementos de desarrollo como un cambio de los objetivos con los que se aprobó el proyecto o, incluso, de los procedimientos administrativos, que para muchos financiadores llegan a ser más importantes que los propios objetivos.

Está a la vista de todos el “castigo” que sufren algunas de estas organizaciones del Norte por parte de algunas instituciones financiadoras, por querer ser fieles a su concepto de cooperación “transformadora” en el Sur y a su papel de crítica y denuncia en el Norte.

Más inexplicable resulta quizá la incoherencia de algunas potentes organizaciones no gubernamentales del Norte entre, por un lado, la línea “transformadora” de su discurso, su trabajo en el Norte, su valiente y elaborada crítica al concepto dominante del desarrollo y la cooperación y, por otro lado, su trabajo en los países del Sur, en la tradición más rutinaria de centenares de proyectos y proyectitos, esparcidos por multitud de países y sin ninguna estrategia concreta.

Algo parecido podríamos decir de algunas agencias de Naciones Unidas que, olvidando su discurso progresista y transformador, acaban actuando como cualquier organización asistencialista, dedicándose a hacer “proyectos”, en el peor sentido de la palabra, y sentándose, al lado de las ONG, en la misma mesa de donantes, intentado conseguir un “buen proyecto” que con su comisión u *overhead* les ayude a sobrevivir un tiempo más.

Las consecuencias del concepto dominante de la cooperación queda patente cuando se vive el día a día en los países del Sur, especialmente en los más pequeños, entre los que Nicaragua se ha convertido en un triste paradigma.

Las instituciones locales son cada día más débiles. Por un lado, por la falta de recursos propios sobre los que poder decidir. La mayor parte de inversiones se ejecutan con financiamiento procedente de la cooperación internacional, con las imposiciones de las que ya hemos hablado. Por otro lado, por su descapitalización técnica. Mientras un técnico local cualificado de una institución gana como mucho 1.000 dólares al mes, el mismo técnico “fichado”, en lenguaje futbolístico, por un organismo internacional puede llegar a ganar hasta 3.500. A nivel más bajo, también algunas ONG del Norte contribuyen a esta fuga de cerebros de las instituciones. Un arquitecto municipal, de los pocos que existen en Nicaragua, no llega a ganar unos 500 dólares mensuales. Muchos de ellos han sido contratados por ONG por 1.000 dólares o más, con la lógica de tener los mejores técnicos para ejecutar mejor “sus” proyectos. Se trata de “ejecutar proyectos” de una forma frenética, cuantos más mejor y por lo tanto se deben buscar los mejores cuadros, cosa que muchas veces tampoco se logra por la falta de los mínimos recursos. Por cierto, también ha cambiado el concepto de “buen profesional”.

En este panorama no es extraño que cualquier técnico, funcionario, incluso ex-alcalde desee trabajar en “la cooperación”, que además suele tratarle mejor y con una sensibilidad, en general, superior a la de su antigua institución.

La población llamada beneficiaria (habría que analizar también “beneficiaria de qué”) acaba viendo dos gobiernos que dirigen su país. El Gobierno propio, elegido de forma más o menos democrática, cada 4, 5 o 6 años, que no planifica, que no tiene estrategias (como no sea la de cómo devolver la deuda

externa que le agobia), que no tiene capacidad de resolver los problemas estructurales del país y que, para mayor *inri*, está bajo sospecha, generalmente basada en hechos absolutamente demostrables, del mal uso de los recursos, para no hablar claramente de corrupción.

Por otro lado está el "gobierno", aparentemente más eficaz, de "la cooperación". Es un gobierno no elegido, no colegiado, también sin estrategias ni planificación alguna, formado por constelaciones de cooperaciones gubernamentales, no gubernamentales, organismos financieros (que no donan sino que prestan, pero que son considerados igual por la población), organismos multilaterales, agencias de NN.UU., etc. Este gobierno paralelo, tampoco resuelve problemas estructurales, pero sí mejora algunos problemas puntuales, pues tiene más dinero, capacidad de contratar técnicos y promotores, tiene mejor imagen y gran parte de sus funcionarios son más amigables con sus trabajadores y con la población en general que el otro gobierno, el propio del país.

Un municipio del norte de Nicaragua, El Jicaral, exhibe, en una parada de bus, una placa conmemorativa de la construcción de la obra con la significativa frase "...construida con fondos propios", lo que indica lo extraordinario del hecho...

Otro aspecto, objeto de un estudio monográfico, sería el impacto económico y social, bueno y malo, que representa, representamos, toda esta legión de consultores, técnicos, cooperantes extranjeros, que van y vienen o se mantienen estables, en países pequeños como los centroamericanos, en cuanto a precios de viviendas, salarios a personal local (servicio doméstico, conductores, vigilantes...), hoteles, restaurantes, supermercados, locales de diversión, turismo y consumo en general, llegando a convertirse en una especie de clase social, no muy numerosa pero sí muy fuerte a nivel económico y con importante influencia social y política.

En definitiva, de las dos cooperaciones está claro que, por ahora, domina, la "reformista", que no sólo actúa de acuerdo con sus objetivos, sino que fuerza a la otra, a la "transformadora" a actuar de igual manera y olvidarse, a menudo, de sus principios básicos sobre la cooperación. Gran parte de este retablo, quizá desordenado, de contradicciones e incoherencias de la cooperación o de las cooperaciones, procede en el fondo de esta falta de clarificación en nuestros objetivos finales.

Entre los sectores más conscientes y preocupados por el desarrollo y la cooperación para el desarrollo suele haber la impresión de que el mundo no va bien, y la cooperación tampoco. Mejor dicho, se suele pensar que va muy mal y estamos volviendo, si es que alguna vez salimos, al asistencialismo caritativo y misionero del siglo XIX, en el mejor de los casos. Eso sí, aderezado con una amplia parafernalia de metodologías, procedimientos, marcos lógicos, auditorías (siempre de forma, casi nunca de contenido), lenguaje y una nueva clase de ejecutivos, consultores y técnicos mucho menos espontáneos y sinceros que muchos de aquellos misioneros mencionados de siglos pasados.

Pero no todo tiene que ser pesimismo. Quizá la cooperación al desarrollo dominante está tocando fondo. Hay señales que así lo hacen ver y esperar.

Cantidad de organizaciones y actores de la cooperación suben diariamente el nivel de sus análisis, de sus críticas por los bajos resultados alcanzados hasta ahora. Organizaciones de la corriente “transformadora” se agrupan, para poder tener más incidencia sobre la sociedad, sobre todo en la del Norte. Se intenta dar la voz de alarma sobre el “proyecto” como herramienta alienante, frente al proyecto como herramienta de intercambio y de cambio. Se plantea, cada vez más, lo absurdo de esta cooperación mientras no cambien las reglas de juego del comercio mundial y de las relaciones internacionales en general.

Se está dejando de ver a la cooperación como un elemento autóctono sin mucho sentido, para pasar a ser una pieza más del desarrollo: comercio, aranceles, créditos, deuda externa, soberanía alimentaria, migraciones, etc., cuya evolución mueve cada vez más gente, sobre todo entre la juventud.

El tan deseado diálogo Norte-Sur quizá no se está realizando como pensábamos que debía realizarse, pero lo cierto es que centenares, miles de jóvenes del Norte viajan cada año a los países del Sur regresando, la mayoría de ellos, impactados y con otra visión del mundo y de su futuro, muchas veces sin un análisis a fondo, sin una salida inmediata a tantos problemas que han descubierto, pero sí con una fuerte inquietud dentro.

Cuando, en los años 80, llegaban a Nicaragua centenares de jóvenes, para participar o, al menos, asistir a la revolución más abierta del siglo XX, podía parecer un romanticismo juvenil. La revolución nicaragüense dejó hace 13 años el poder y los jóvenes siguen llegando, con una inquietud más amplia que la de la revolución en un país, con una visión más global de los problemas del desarrollo.

Queda mucho trabajo, en el Norte sobre todo, y en las ONG más dinámicas, para ir articulando y buscando salidas a las inquietudes de todo este potencial humano que viaja al Sur, que se manifiesta contra la globalización asimétrica, contra los desiguales tratados de libre comercio, etc. En el fondo, estamos todos en la misma dirección y en el mismo barco.

NOTAS

1. Proyecto de Desarrollo Integral en Río San Juan: AECI, Solidaridad Internacional, ACSUR Las Segovias, Asociación de Municipios de Río San Juan, ASODELCO.
2. Proyecto de rehabilitación y construcción de viviendas sociales en Estelí: UE, ACSUR Las Segovias, IMPR-HU, Casa del Mundo.
3. Un ambicioso programa de políticas nacionales de vivienda en Nicaragua, auspiciado por las NN.UU., para apoyar al Gobierno de este país (créditos a la vivienda social, planificación, coordinación con pequeñas y medianas financiadoras, articulación con municipalidades, etc.) terminó siendo un simple proyecto de 200 viviendas regaladas, debido al nulo interés del Gobierno, a la presión del Gobierno financiador que quería donar viviendas y no crear fondos revolventes y por la poca beligerancia del PNUD, que intentaba articular a todos los actores. El paso del “programa” a “proyecto” torpedeó los importantes esfuerzos de varias alcaldías por establecer unas auténticas políticas de vivienda social a nivel municipal.

LAS ONGD: ¿SOCIOS O INSTRUMENTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?

MARÍA LUZ ORTEGA

*Profesora titular de Economía Aplicada,
ETEA, Córdoba*

En el libro *En el nombre de la rosa*, a propósito de la biblioteca del monasterio, decía Guillermo de Baskerville a su joven compañero Adso:

Los libros no se han hecho para que creamos lo que dicen, sino para que los analicemos. Cuando cogemos un libro, no debemos preguntarnos qué dice, sino qué quiere decir...¹.

El presente artículo pretende contribuir al debate y reflexión sobre el papel que deben desempeñar las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD). Unas ONGD que surgieron como agentes de la sociedad civil con una misión: la lucha contra la pobreza, en un contexto internacional bastante diferente al que actualmente encuentran.

El movimiento no gubernamental español es una expresión de la solidaridad y el esfuerzo de un buen número de colectivos que, durante décadas, ha luchado por conseguir un mundo más justo y solidario. Este movimiento nació prácticamente a la par que la democracia en España, a diferencia de las ONGD europeas o estadounidenses que nacieron tras la II Guerra Mundial en el contexto de la guerra fría (y por lo tanto con una concepción del desarrollo basado en el envío de recursos). El grueso de ONGD que viene a constituir el primer *boom* de la cooperación en España surge en la década de los ochenta, al amparo de nuestra recién estrenada democracia, siendo constituidas por personas que vivieron activa y comprometidamente el paso de la dictadura franquista a la

democracia. Este hecho confirió a muchas de estas organizaciones un claro compromiso sociopolítico que partía de la propia experiencia vivida.

Edith Sizzo, coautora del libro *Compasión y Cálculo*², al abordar desde el Sur el papel que deberían adoptar las ONGD que pretenden realizar acciones de desarrollo en los países empobrecidos, señalaba que las ONGD deberían conocer la historia del proceso de desarrollo del país en el que surgen, cómo se configuró su propia sociedad y su propio desarrollo, así como participar activamente en la construcción de una sociedad más solidaria en su propio territorio. Esa experiencia que reclama Sizzo y de la que hacían gala aquellas primeras ONGD es la que, a la luz de la evolución de la actuación en el terreno de las ONGD y en el horizonte del 2015, deberíamos retomar.

1. LA REALIDAD DEL SECTOR: LAS MICRO-ONGD Y LAS MULTINACIONALES

El movimiento no gubernamental, como todo movimiento social, es ante todo plural. Desde un punto de vista ideológico recoge el amplio abanico de tendencias políticas, culturales y religiosas. Pero también la diversidad se manifiesta en la dimensión económica y laboral, y en la capacidad de gestión de proyectos y acciones de las ONGD. De hecho, esta característica marca por una parte y limita por otra la capacidad de actuación de las ONGD, pues viene a concentrar la capacidad de gestión en un reducido número de organizaciones.

Según muestran los datos del último anuario publicado por la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE)³ existe un alto grado de concentración de los recursos en un pequeño número de organizaciones. Por analogía con el sector empresarial cabría decir que el sector no gubernamental de la cooperación al desarrollo en España está constituido en un 80% por "micro-ONGD" —que, juntas, no llegan a gestionar ni el 20% de los fondos (públicos y privados), y cada una por separado menos de un 1% del total de los mismos— y en un 20% por multinacionales de la cooperación, que gestionan el 80% restante.

Cualquier análisis del sector debe partir de esta realidad, puesto que capacidades financieras tan dispares sin duda afectan no sólo al desempeño de la misión que deben acometer sino también a la misión en sí misma.

2. Y UNA TRIPLE MISIÓN QUE CUMPLIR... PARA LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

El PNUD en su *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003* aborda la necesidad de un pacto entre las naciones para la consecución de los Objetivos del Milenio y señala que "las organizaciones no gubernamentales (ONG)... desempeñan un papel decisivo con su contribución a la implementación y seguimiento de los progresos hacia los Objetivos"⁴.

Y así, para lograr estos objetivos el PNUD atribuye a las ONGD una triple función: participar en el diseño de estrategias, prestar servicios a través de organizaciones comunitarias y ONG nacionales, y actuar como guardianes que velan por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno.

Para poder participar en el diseño de estrategias se requiere que las ONGD que actúan en el terreno tengan capacidad de diálogo y de participación en procesos de toma de decisiones, tanto en el país de origen como en el de destino. Esto supone que el personal de las ONGD debe estar capacitado para tal fin. Y este tipo de capacitación es difícil que se de en las pequeñas ONGD. La escasez de recursos financieros hace que se adopte la lógica del desarrollo como la suma de proyectos. Proyectos que en buena parte de los casos son el Proyecto con mayúscula de la ONGD, pues en muchos casos es el único existente.

La segunda de las funciones de las ONGD es la prestación de servicios básicos. Al igual que el PNUD son numerosos los estudios que consideran idóneas a las ONGD para la prestación de este tipo de servicios. Se cataloga así a las ONGD en el Sur como las más adecuadas gestoras de la ayuda humanitaria, especializadas en acciones de lucha contra la pobreza. Esta especialización refuerza un aspecto de las ONGD: su carácter humanitario, pero debilita el componente político que estaba presente en el nacimiento de algunas de ellas. Además, al dirigirse la ayuda a la cooperación preferentemente a algunos servicios básicos, como la salud o la educación, se abandonan en muchos casos los sectores productivos en manos de instituciones multilaterales con esquemas privatizadores, sin que exista una capacidad crítica hacia la asunción de estos roles.

Por último, el PNUD señala que las ONGD deben ser guardianes que velen por los cumplimientos de los compromisos adquiridos por los gobiernos para el logro de los Objetivos del Milenio. En este sentido es de interés el seguimiento de los objetivos asumidos por la *Plataforma 2015* y las tareas que este conjunto de ONGD, abiertas al trabajo en red con otros colectivos y movimientos, pretenden desarrollar en este ámbito. Este tipo de iniciativas, no suelen abundar, el escaso margen de maniobra de que disponen las ONGD por su debilidad financiera lo dificulta. La mayor parte de los fondos se destinan a la ejecución de acciones sobre el terreno, liberando pocas ONGD recursos para la formación de líderes con capacidad de interlocución con los gobiernos y para la realización de acciones de investigación y presión política, tanto en el Norte como en el Sur. Aunque la ausencia de fondos sea la principal dificultad para el logro de este objetivo, no es el único obstáculo. Un buen número de ONGD, con independencia de su dimensión, consideran que este papel, aun siendo útil, escapa de sus prioridades y no constituye una parte esencial de su misión. Se ha producido tal especialización en la faceta humanitaria y en la prestación de servicios, que el compromiso y la acción política

quedan fuera, para buena parte de ellas, de su legítimo margen de acción. La experiencia que las primeras ONGD españolas aportaban al sector ha quedado con el paso de los años diluida en un vasto y complejo movimiento que ha perdido no sólo la frescura de lo que empieza sino también la capacidad de aportar nuestra propia experiencia.

3. LOS PELIGROS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

3.1. LAS ONGD COMO ENTIDADES RECAUDADORAS DE FONDOS

Muchas de las ONGD españolas se han asimilado cada vez más a entidades recaudadoras de fondos, que transfieren bienes a los países pobres a través de proyectos y poco más. A este papel las han empujado en buena medida los Estados y organismos multilaterales que las han ubicado así, en el concierto de la cooperación internacional, por sus menores costes operativos, su flexibilidad y su proximidad a la población.

La red de ONGD locales e internacionales presentes en muchos países empobrecidos se ha constituido, ante la ausencia de un Estado que lo garantice, en *la única red prestataria de determinados bienes "públicos"*. No obstante, debemos considerar hasta qué punto, con la mejor de las intenciones, este rol no impide el desarrollo de este Estado.

Si las ONGD comenzaron a ofrecer los bienes públicos como consecuencia de la crisis de los ochenta, hoy estos bienes se ofrecen sin el ánimo de integrar en ese espacio a aquel al que legítimamente le pertenece. ¿Trabajan las ONGD realmente con los Estados? ¿No deberían fortalecer más bien a esos Estados, débiles en su mayor parte, para que estos ofrecieran lo que legítimamente debería ser su función: la prestación de los bienes públicos?

En muchos países empobrecidos la actuación de las ONGD se desarrolla en el marco de democracias débiles e incipientes y en muchos casos corruptas. La pregunta que se realizan muchas ONGD es: ¿cómo colaborar con gobiernos así? ¿Merece la pena intentarlo? Aunque este debate es necesario la pregunta debería ser: ¿Cómo trabajar para fortalecer el Estado democrático? La experiencia demuestra que no cooperar con estos Estados y actuar al margen desemboca en un círculo vicioso que impide el desarrollo de los Estados-Nación y de la democracia. El modelo neoliberal imperante promueve cada vez más mercado y menos Estado y las ONGD, cuando con sus actuaciones sustituyen al Estado, impiden que éste se desarrolle. Basta mirar a Nicaragua para tomar buena nota de los efectos perversos que la cooperación internacional ha producido en este país⁵.

Las ONGD impiden la consolidación del Estado cuando, de forma alternativa al mismo, ofrecen similares o idénticos servicios. Esto produce un

doble efecto: por una parte se sustituye al Estado que, asfixiado por las dificultades económicas, delega con facilidad la prestación de servicios básicos, como salud, educación, infraestructura, en manos de las ONGD. El segundo efecto es la imposibilidad de que el Estado encuentre profesionales capacitados y cualificados para la prestación de dichos servicios, puesto que las ONGD entran a competir en el mercado laboral local ofreciendo casi siempre mejores prestaciones y salarios.

Por último, los datos de la AOD reflejan que en España en la última década el crecimiento de la AOD destinada a Servicios Sociales Básicos, y por lo tanto a proyectos encaminados al cumplimiento de los Objetivos del Milenio, se debe en buena medida al auge de la cooperación descentralizada⁶. Una cooperación que se realiza en su mayor parte a través de la financiación de proyectos de cooperación internacional ejecutados por ONGD.

Detrás estas cifras debemos considerar que la multitud de microproyectos acometidos por las ONGD, más que conseguir la prestación de servicios sociales básicos y luchar contra la pobreza, han paliado y/o aliviado situaciones de pobreza, siendo pocas las ocasiones en las que se haya llegado a poner a las poblaciones en la senda del desarrollo.

No deja de ser curioso comprobar que ONGD que nacieron en el Norte defendiendo postulados neoliberales realicen actuaciones en el terreno y compartan incluso contrapartes con ONGD progresistas. En el Norte estas ONGD se encuentran enfrentadas en los discursos y planteamientos, pero en el Sur no sólo realizan proyectos de corte similar sino que incluso pueden llegar a mantener las mismas contrapartes. ¿Quién está traicionando a quién? ¿Qué planteamiento es el que está prevaleciendo en sus acciones? La visión de lo micro, del corto plazo, la ausencia de debates en profundidad entre contrapartes y actores y, por qué no, una inconsciencia carente de ingenuidad, nos hace querer ser ciegos para no ver dónde actúan realmente y qué tipo de desarrollo o de mal desarrollo están construyendo con sus acciones.

La asunción de poderes y espacios por parte de las ONGD simultáneamente con la dejación de éstos por parte del Estado ha dado como resultado un desorden en la atribución de los papeles que cada uno debe representar, y se produce así la "estatalización" de las ONGD y la "onegeización" de los municipios y del Estado. Convirtiéndose así las ONGD en cómplices de esta esquizofrenia de la cooperación al desarrollo en un mundo globalizado.

Luchar contra la pobreza en un contexto globalizado supone una clara orientación para incidir en las causas que la provocan. Supone también paliar sus efectos, y esto exige de las ONGD una orientación hacia acciones con visión del largo plazo, coordinándose con otros agentes, creando redes, sin perder el rumbo, pero sin afán de protagonismo. Posiblemente esto debería llevar a que muchas ONGD, por su pequeña dimensión, centraran sus esfuerzos y recursos en la formación, capacitación y sensibilización y

educación para el desarrollo junto con las ONGD de mayor dimensión: una labor que se vislumbra cada vez más importante para la realización de los cambios y transformaciones en el Sur. Por último, más allá del debate, las ONGD deberían adoptar una visión del desarrollo más como proceso que como suma de proyectos. No basta con decir que el desarrollo es un proceso; hay que poner energía en ese proceso, dotar de medios y, sobre todo, ser conscientes de lo que debe acontecer en cada uno de los pasos.

NOTAS

1. ECO, Umberto (1983): *El nombre de la rosa*, Lumen, Barcelona, p. 386.
2. SOGGE, David (1998): *Compasión y cálculo*, Icaria, Madrid.
3. CONGDE (2000): *Directorio anuario 2000*.
4. PNUD (2003): *Informe Desarrollo Humano 2003*, MundiPrensa, Madrid, p. 18.
5. Así, el Informe de Desarrollo Humano en Nicaragua 2002 muestra cómo a lo largo de la década de los noventa la AOD ha supuesto cada año más del 20% del PIB nicaragüense (PNUD: *Nicaragua, Informe Desarrollo Humano 2002*, p. 166) y sin embargo el 45,8 % de la población total del país se encuentra sumida en la pobreza en el 2001 (tomado de PNUD (2003): *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, p. 53).
6. Véase INTERMON OXFAM (2003): *Informe La Realidad de la Ayuda 2003-04*.

CONSEJOS DE COOPERACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD. UN PASO ADELANTE Y DOS ATRÁS

JOSÉ MARÍA VERA

Intermón Oxfam

Uno de los aspectos más significativos en los últimos años de la cooperación española ha sido el interés de las organizaciones sociales (ONGD, movimientos, académicos, sindicatos, empresas...) por participar activamente, más allá de su trabajo concreto, en la conformación de la política de cooperación. Este artículo aborda esta participación a través del principal espacio habilitado para ello: los Consejos de Cooperación —con un especial énfasis en el estatal—. Al centrarlo en este ámbito el autor es consciente que limita el análisis de otros aspectos, como la elaboración de estudios, las iniciativas de influencia política directa o las campañas de movilización y de sensibilización, muy relevantes a la hora de abrir espacios y de promover contenidos que nutran la política de cooperación. Sin embargo, *los Consejos de Cooperación son, o más bien deberían ser, el espacio privilegiado para el diálogo entre los actores sociales y la administración.*

El artículo hace, en primer lugar, un breve recorrido histórico, a continuación, un análisis de la situación actual, para terminar con un esbozo de las perspectivas de futuro, que dependen, como es lógico, tanto de la voluntad política del Gobierno de turno como de la orientación y relevancia que los actores sociales quieran dar a la participación en el Consejo como marco de trabajo para orientar la política de cooperación.

1. UNA HISTORIA CORTA PERO INTENSA

La participación de la sociedad civil a la hora de debatir y definir las orientaciones y las actuaciones en un determinado ámbito político *es un derecho reconocido por la Constitución*. Concretamente, en su artículo 23, define el derecho "...a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes". En los artículos 9 y 48 se encarga a los poderes públicos la tarea de promocionar y facilitar el ejercicio efectivo de este derecho.

Con la llegada de la democracia, la participación de la sociedad civil en diversos ámbitos de la vida política y social del país inició su andadura. Débil en sus inicios, ya que no existía tradición por ninguna de las partes y el tejido social era frágil en la mayoría de los sectores. En el caso de la cooperación al desarrollo hay que añadir a estos factores el hecho de ser una actividad novedosa que no formalizó una política definida, apoyada en una estructura mínima, hasta finales de los 80. Tampoco las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) tuvieron un peso significativo como interlocutores sociales hasta mediados de los años 90.

Aunque algo se había hablado sobre el Consejo con anterioridad, son las movilizaciones de la Plataforma 0,7 de 1994 las que ponen este tema sobre la mesa como una reivindicación clave para mejorar la cooperación española a través de la participación y el control social. La Coordinadora de ONGD (CONGDE), que acompañó estas movilizaciones con la recogida de más de 500.000 firmas a favor del 0,7, también hace del Consejo una de sus demandas centrales.

Demanda atendida, ya que *en mayo de 1995 fue finalmente aprobado por real decreto el Consejo de Cooperación al Desarrollo*. Adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), el Consejo contaba con 27 miembros, trece de la Administración y, el resto, expertos y representantes de organizaciones sociales, incluyendo seis de ONGD elegidos por la Asamblea de la CONGDE (uno de ellos, miembro de la Plataforma 0,7). El real decreto marcó las atribuciones del Consejo de forma amplia, incluyendo la fijación de criterios y prioridades de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), informar leyes y planes, y el seguimiento periódico de los proyectos y la ejecución de la AOD española.

Merece la pena destacar que, al tiempo que se aprobaba el Consejo de Cooperación estatal, iniciaban también su desarrollo *numerosos consejos de cooperación autonómicos y locales*. A lo largo de estos años estos consejos han contribuido a conformar las políticas de cooperación de las administraciones en estos niveles así como a acercar la cooperación a la sociedad. Ha habido ejemplos para todos los gustos, incluyendo casos en los que el Consejo se involucraba en tareas ejecutivas propias de la administración, pero en general estos consejos han influido de cara a que la cooperación

descentralizada se atenga a principios y objetivos enfocados en la lucha contra la pobreza.

Volviendo al Consejo estatal, cabe mencionar que *el inicio de su labor, en 1995 y primeros meses de 1996, no fue muy prometedor*. Se trabajó intensamente en los dictámenes tanto de planes anuales como de la primera propuesta de ley de cooperación y de otra relativa al FAEX (Fondo de Ayuda Económica al Exterior, el actual FAD –Fondo de Ayuda al Desarrollo–). Ambas propuestas se elevaron al Consejo de Ministros tras al aprobación en el Consejo con los votos en contra de expertos y agentes sociales. La primera carencia del Consejo –la mayoría absoluta de miembros de la Administración– quedaba de manifiesto. Afortunadamente, ninguna de las dos leyes inició su trámite parlamentario al acercarse el final de la legislatura.

Antes de las elecciones de 1996 y durante las movilizaciones del 0,7 de ese año, tuvo lugar la firma del Pacto de la Solidaridad por parte de todos los partidos políticos. En el mismo, se reiteró la promesa de “impulsar una cooperación al desarrollo *participativa*, en la que los sectores más sensibilizados de la sociedad tengan una participación real decisiva en todo el proceso de la AOD, mediante un consejo de cooperación que sea cauce de dicha participación y que garantice un empleo efectivo y de calidad de la AOD”.

A lo largo de la legislatura 1996-2000, el Consejo de Cooperación desarrolló un trabajo muy intenso, poblado de debates francos y en ocasiones profundos, marcado por el conflicto entre el MAE y el Ministerio de Economía e influido por la ya citada mayoría de la Administración, aunque fuera en la forma de “convidados de piedra” por parte del resto de los ministerios.

Además del trabajo en comisiones y de los dictámenes sucesivos sobre los PACI (Planes Anuales de Cooperación Internacional), la primera parte de la legislatura se centró en el debate sobre el nuevo proyecto de ley de cooperación, respaldada con reservas por la mayoría de los agentes sociales en el Consejo. A pesar de las debilidades y de la lejanía de posiciones entre ONGD, expertos y Administración –y a veces dentro de la propia Administración– este período se caracterizó por la apertura a la crítica y por la discusión sustantiva tanto de principios como de planes concretos.

La última etapa de esta legislatura en el Consejo de Cooperación estuvo marcada por el debate sobre el Plan Director que finalmente no fue aprobado por el Consejo de Ministros, aunque contó con un apoyo significativo en el Consejo de Cooperación. Como otras veces y salvo excepciones, el intenso trabajo del Consejo no logró influir de manera determinante en las decisiones políticas finales, haciendo casi inútiles las largas horas de discusión y elaboración de argumentos y aportaciones.

CRISIS DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN: UN EJEMPLO MÁS DE LA FALTA DE DIÁLOGO

La legislatura que ahora termina comenzó con la constitución del nuevo Consejo emanado de la Ley de Cooperación. A diferencia del anterior, éste reducía en gran medida la participación de la Administración y primaba la presencia de expertos y actores sociales. Los seis representantes de las ONGD siguieron siendo elegidos por la Asamblea de la CONGDE.

Los primeros meses de trabajo fueron intensos, especialmente con el debate del nuevo Plan Director, a partir de una mala propuesta presentada por el Gobierno, y de las bases de financiación de las ONGD. El nuevo Gobierno, también del PP, llegó con una idea definida de la cooperación, puesta al servicio de intereses comerciales, políticos y culturales con renovada intensidad. El estilo dentro del Consejo también cambió, la SECIPI (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica) estableció una forma de trabajo en la que los documentos llegaban tarde y debían salir a toda prisa, sin opciones para un debate sustantivo. Lo más significativo, sin embargo, fue la *tolerancia cero a cualquier crítica*, sobre todo si ésta se realizaba fuera del espacio del Consejo, en los medios de comunicación. Aparentemente, un espacio de diálogo entre actores sociales y la Administración está reñido con que éstas trasladen sus argumentos y posiciones a la opinión pública.

En marzo de 2001 el Gobierno, sin previo aviso, publicó en el BOE un nuevo Decreto de Consejo de Cooperación, incluyendo un cambio crucial sobre lo negociado con la CONGDE y el resto de los actores sociales. *La representación de las ONGD pasó a ser designada por el Gobierno para cuatro de las seis sillas*. Las dos sillas restantes quedaron a la elección de la CONGDE. Los criterios para la "designación" de las ONGD son, cuando menos, confusos, aunque hacen referencia principalmente al tamaño de las organizaciones.

Tras un proceso duro e intenso en el seno de la CONGDE, cuatro miembros de la misma decidieron aceptar el nombramiento del Gobierno y sentarse en el Consejo, rompiendo así el acuerdo alcanzado unas semanas antes en la Asamblea de la Coordinadora. En los meses siguientes el Gobierno resolvió las principales líneas de financiación de las ONGD, castigando ostensiblemente a aquellas que mantuvieron una posición crítica a lo largo del año anterior.

Además de su efecto sobre el sector de las ONGD, esta crisis posibilitó que el Gobierno se hiciera con un Consejo con escasa capacidad de crítica, ya que los expertos también fueron designados por métodos que sirvieron para alejar a aquellos más críticos y con más conocimiento de la cooperación al desarrollo. Los diálogos y la capacidad de influencia dentro del Consejo quedaron limitados al mínimo, respondiendo así al nulo interés del Gobierno por concertar la política de cooperación. Y la propia temática de la

ayuda al desarrollo perdió parte de su perfil público, al no emanar del Consejo ninguna noticia en ningún sentido, positivo o negativo, contribuyendo todos al silencio que se ha impuesto sobre la cooperación española.

3. COMUNICADO POR EL DIÁLOGO Y LA PARTICIPACIÓN

Lo que pensábamos que era una estrategia específica del Gobierno en el sector de la cooperación para el desarrollo, resultó ser una forma de trabajo sistemática en lo referente a la laminación de espacios de diálogo y a la interlocución con organizaciones sociales, que se ha llevado a cabo también en otros sectores.

Tras compartirlo con los mismos, varias organizaciones dedicadas al medio ambiente y la inmigración, así como la CONGDE y la Coordinadora de Organizaciones de Derechos Humanos, lanzaron un comunicado conjunto sobre este tema, denunciando la actitud del Gobierno. Recogemos a continuación algunos párrafos del mismo que ilustran la forma actual de trabajar del Gobierno y sus efectos sobre las organizaciones.

Al tratar sobre los Consejos, el llamamiento indica que se produce la “...anulación efectiva de los espacios institucionales establecidos legalmente para la participación y el diálogo social: Consejo de Cooperación Internacional, Foro de Inmigración y Consejo Asesor de Medio Ambiente. El Gobierno no ha convocado algunos de estos Consejos durante años, ha alterado unilateralmente su composición para poder designar directamente a sus representantes—incluyendo a los de las organizaciones sociales—negando la posibilidad de su elección democrática por las entidades representativas de las organizaciones correspondientes; también ha nombrado a las personas que por su cualificación específica participan con carácter de expertos en los Consejos, sin consulta previa a los otros agentes sociales. En general, el Gobierno desvirtúa el carácter consultivo y de concertación de los Consejos, aportando poca y tardía información, no concediendo el tiempo y las condiciones para que se produzcan discusiones relevantes y, por lo tanto, despreciando aquellas aportaciones que podrían generar un debate sustantivo. Actualmente los Consejos no sirven para lo que fueron concebidos, en algunos casos como logro de la presión ciudadana”.

En relación con el papel de las organizaciones sociales, el comunicado muestra las contradicciones en las que cae el Gobierno: “Sobre el papel, el Gobierno habla con frecuencia de la importancia de las organizaciones sociales y es, en teoría, un defensor de una sociedad civil fuerte y activa. Sin embargo, se trata de una *concepción utilitarista de las organizaciones sociales*, que demanda de éstas que asuman una responsabilidad mayor en tareas propias del Estado, convirtiéndose en ejecutores subsidiarios de aquello

que el Estado no puede o no quiere asumir... hagan ustedes lo que yo he decidido que hagan”.

4. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Visto lo anterior, es evidente que estamos en un mal momento en lo referido a participación social en la cooperación para el desarrollo. Aún así, no todo es negativo; hay elementos prometedores como la consolidación de algunos consejos de cooperación a nivel autonómico y municipal, la renovación de los esfuerzos de movilización de la CONGDE a través de su Campaña, una mayor voluntad por parte de algunas ONGD de fortalecer su papel de análisis e interlocución y, finalmente, la emergencia de centros de estudio y formación, ligados a las universidades, y que contribuyen a dotar de contenidos los debates y la reflexión del sector.

Sin embargo las opciones de que en el futuro se produzca una genuina participación de los actores sociales en la conformación de la cooperación española, pasan por un cambio profundo en el acercamiento a esta cuestión por parte del Gobierno de turno. No es buena la situación actual con un Gobierno conservador que desprecia el diálogo sustantivo con las organizaciones sociales y que es intolerante con la crítica. Sin embargo, cabe mencionar que con un gobierno más progresista también existirían riesgos, en este caso de co-optación y de no mantener la distancia que permite ser permeable a los planteamientos al tiempo que se respeta la independencia partidista de las organizaciones sociales.

Especialmente en el primer caso, cualquier avance positivo pasa por cambiar la posición del Gobierno y de algunos líderes de opinión por la cual *la democracia participativa está reñida con la representativa* ya que la primera menoscaba la segunda. Y dirigirse hacia un planteamiento en el cual ambas formas son compatibles y se refuerzan, ya que la democracia será tanto más estable y sólida cuanto mayor sea la articulación del tejido social a su alrededor y cuanta más participación haya a la hora de aportar experiencia, análisis y propuestas a los decisores políticos que finalmente tienen la responsabilidad de legislar y administrar.

En el ámbito específico de la cooperación al desarrollo son necesarios cambios tanto por parte del Gobierno, más allá de los principios enunciados en párrafos anteriores, como por parte de las ONGD y otros actores sociales. Algunos de ellos son:

- Tanto en el Gobierno como los funcionarios de la Administración responsables de la cooperación, tiene que producirse *un cambio de mentalidad*. Pasa por considerar que lo que se hace desde el Gobierno puede ser mejorable, que una crítica fundamentada puede impulsar

cambios positivos y que los aportes de las organizaciones sociales a partir de su experiencia tienen valor para lograr los objetivos de la Ley de Cooperación y para afianzar una política de cooperación con un mayor nivel de consenso.

- Junto con lo anterior debe haber *un cambio de talante* en aspectos tan obvios como la apertura al diálogo, el respeto y la desaparición de vetos y listas negras a la hora de participar en seminarios, investigaciones y procesos auspiciados por la Administración. Igualmente el Gobierno debe dejar de hacer uso de los fondos para financiar programas de las ONGD para objetivos de política interior a través del chantaje y del castigo a las organizaciones críticas.
- La apertura al diálogo debe producirse en diversos niveles: Parlamento, Secretarías de Estado implicadas en la cooperación, partidos políticos, etc. Es el Consejo de Cooperación, sin embargo, el espacio que debe ser privilegiado. Para ello es imprescindible *un nuevo Decreto* que revitalice sus funciones, que devuelva la elección de los representantes de las ONGD a la CONGDE y que establezca un procedimiento que garantice la independencia y experiencia en cooperación de los expertos del Consejo.
- Por parte de los actores sociales, especialmente de las ONGD, es necesario que se vuelva a la concertación en el seno de la CONGDE en lo referente al cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea. Y especialmente, las ONGD españolas tenemos un largo camino por recorrer *para incrementar nuestra capacidad tanto de análisis y propuesta política, como de promover la movilización social* que respalde nuestras propuestas. Para que esto se produzca se requiere la voluntad política de los responsables de las organizaciones, especialmente de las de mayor tamaño, y la consecuente inversión en capacidades y recursos para llevarlo a cabo. No es aceptable estar sentado en el Consejo de Cooperación y no tener apenas nada que decir.

EL ÁMBITO ÉTICO DE LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS Y DE LAS EMPRESAS EN EL CONTEXTO DE SUS RELACIONES CON LOS PAÍSES MÁS POBRES

CARLOS BALLESTEROS

CECILIA CARBALLO

IPADE

JUANA BENGOA

Solidaridad Internacional

En los últimos años se ha producido un notable incremento tanto en el número de organizaciones no gubernamentales en el Estado español, como desde la perspectiva del auge e importancia de su papel y protagonismo en la sociedad. Como recogía un reciente documento de la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE), en los años 90 se instaló en nuestro lenguaje la palabra “solidaridad”. Tragedias como la de Ruanda, Zaire, Bosnia, o los ecos de la ya mítica acampada de la Plataforma 0,7%, contribuyeron en España a sensibilizar a la sociedad en favor de los sectores más desprotegidos. Como actores privilegiados de esta nueva cultura, las ONGD se han venido manifestando como importantes agentes de la sociedad civil capaces de detectar, denunciar y vehicular los deseos de construcción de un mundo más justo y solidario.

Sin embargo, junto a este proceso de crecimiento también se ha debilitado su propia legitimidad, en parte alimentada por la presencia mediática de un determinado número de ONGD que ha unido solidaridad a entretenimiento y, también, porque en estos años algunas ONGD han carecido de criterios de transparencia y eficacia para explicar cuál es su misión, qué criterios siguen para la gestión de su entidad y de los fondos públicos y/o privados que manejan y, sobre todo, para explicar qué están haciendo para promover el desarrollo y erradicar la pobreza.

Muchas y diversas organizaciones han ido surgiendo al amparo de una sociedad que, según los estudiosos, se ha definido a sí misma como “solidaria”.

Según el barómetro de mayo de 2001 del CIS, la sociedad española valoraba muy positivamente la labor de las ONG (30'7% muy bien y 48% bien) y consideraban que esta tendencia seguiría al alza (CIS, 2001). Eso sí, con una marcada tendencia hacia la *solidaridad cómoda* y sin grandes compromisos, una solidaridad de emergencia o, como alguien la ha calificado, de "espasmos solidarios"¹. Según el profesor Díaz Salazar, la conciencia solidaria de los españoles, definida como "lo que están dispuestos a realizar por la solidaridad", puede dividirse en los siguientes tipos (Díaz-Salazar, 1995):

- a) Una gran mayoría, el 66%, está dispuesta a dar dinero (la media en la UE es del 45%).
- b) Alrededor de la mitad (45%) está dispuesta a dar su tiempo para una acción concreta a favor de los países más pobres.
- c) Un 18% está dispuesto a comprometerse más a fondo y participar de forma permanente en campañas y actividades de carácter solidario.

Sin embargo, y a pesar de que nadie pone en duda el papel de estas organizaciones en la erradicación de la pobreza en el mundo y en la consecución de un mundo más justo para todos, como ha reflejado Carlos Gómez Gil² en varios artículos, su evolución y complejidad lleva a demandar unas nuevas pautas éticas en sus actuaciones que les otorguen una mayor legitimidad moral frente a la sociedad y al Estado. Para dicho profesor "la supervivencia económica de las ONG no puede ser un fin en sí mismo" ni mucho menos su fin último, como en ocasiones podría pensarse.

La creciente tendencia a la privatización de "lo social" a que nos tiene acostumbrados el modelo neoliberal que progresivamente impera en nuestro mundo, no es ajena a la situación de las fuentes de recursos monetarios que obtienen las ONG y las entidades sin ánimo de lucro para la realización de sus programas o proyectos. Efectivamente, en un entorno en el que los fondos oficiales destinados por los países de la OCDE a la ayuda disminuyeron en un 30% durante la década de los noventa³, el porcentaje de fondos privados se acerca ya al 48%, provenientes tanto de empresas como de particulares. La mitad de ellos corresponden a fondos obtenidos por tan sólo cinco organizaciones⁴.

Si bien la consecución de una base social amplia y diversa es una de las mejores garantías de independencia, quizás estemos asistiendo actualmente a un traslado de dependencia desde los recursos públicos a los privados, empezando así una especie de carrera y competencia por la captación de fondos que, en ocasiones, puede ir en contra de los objetivos de transformación social y denuncia e incluso, a veces, a la de la pérdida del respeto y consideración de las poblaciones beneficiarias, utilizadas como reclamos comerciales fáciles, lastimeros y que mueven a la sensiblería.

En este sentido, se han venido realizando a menudo denuncias o cuestionamiento de ciertas prácticas por incumplimiento de los códigos éticos.

En el año 1997, la Coordinadora de ONGD aprobó⁵ su Código de Conducta y vinculó la adhesión de este código a la pertenencia de las ONGD a dicha coordinadora. En él se dedica un especial apartado a las pautas comunicativas en publicidad y al uso de imágenes. Por su parte, el Comité de Enlace de ONGD en Europa publicó en 1989 un documento sobre *Imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo*. Desde esta perspectiva, conviene destacar que la comunicación para las ONGD debe ser, fundamentalmente, un instrumento de sensibilización y educación que debe, por una parte, promover la toma de conciencia de los problemas del desarrollo y de sus soluciones y, por otro, aumentar la voluntad de participación de los ciudadanos en los procesos de cooperación, luchando por cambiar las estructuras vigentes (Almansa, 1999).

Pese a ello, algunos de los anuncios de cierto número organizaciones parecen tener un claro componente recaudatorio y de petición de ayuda asistencial que, en ciertos casos, pueden trabajar en sentido contrario del principal fin sensibilizador. La carga emocional de algunas imágenes y la utilización de determinados recursos publicitarios han supuesto la recaudación de grandes sumas de dinero que habrán permitido indudablemente salvar un mayor número de vidas. Sin embargo, también han influido en la percepción y la imagen que los ciudadanos de los países del Norte tienen acerca de los problemas del Sur y de sus soluciones. Ciertos mensajes o imágenes difundidos publicitariamente pueden suponer un perjuicio a largo plazo para los objetivos de la cooperación al desarrollo.

La razón de ser de las organizaciones altruistas se encuentra precisamente en la iniciativa privada de satisfacer las necesidades de otros, de cooperar gratuitamente a la consecución del bien común. Para algunos incluso son “uno de los últimos reductos para que la ciudadanía desarrolle y ponga en práctica de forma continuada sus sentimientos solidarios, a través del diálogo, las ideas y la acción positiva” (García Izquierdo, 2001). De hecho, mientras que las entidades mercantiles se dedican a la venta de productos determinados y el Estado emplea unos impuestos recaudados en procurar a los ciudadanos la provisión de bienes colectivos, las organizaciones no lucrativas proporcionan unos bienes que acrecientan la confianza y el bienestar del ciudadano. Por ello, sus cauces de financiación provienen de la misma sociedad quien, por medio de donaciones directas o indirectas⁶, facilitan la continuidad en la realización de estas tareas.

Sin embargo, y precisamente por esta oferta de confianza a la sociedad a cambio de su dinero, parece ser cada vez más necesario demostrar que la organización es transparente, que tiene un comportamiento ético y que ofrece a la sociedad un modelo de gestión y comportamiento adecuado a los principios que acompañan a su misión. La cantidad de fondos canalizados a través del sector no lucrativo, ya sea mediante ayuda oficial al desarrollo o mediante programas de colaboración entre empresas, aunque sigue siendo

alta en valor absoluto, en los últimos tiempos parece decrecer. La sociedad da dinero *a fondo perdido* a cambio de que se le garantice que esa transferencia va a tener el fin a que se le quiere destinar y no va a servir para el negocio del precisamente llamado sector “sin ánimo de lucro”. Ejemplos no faltan de entidades que, amparándose en ese carácter asistencial, se han enriquecido a costa de la buena voluntad de la sociedad.

Así, recientemente ha aparecido algún instrumento que trata de medir la transparencia, la eficacia y la eficiencia en los servicios y proyectos de las organizaciones no lucrativas (ONL). Requerimientos, por otra parte, similares a los que la sociedad demanda a las empresas, sin que los criterios se hayan adaptado a la misión específica de estas organizaciones en la sociedad.

Las principales iniciativas en este sentido son:

- La sistemática basada en las normas ISO 9001:2000, nacidas de AENOR, que permiten a la organización mejorar su gestión y realizar todos los requerimientos que una certificación oficial requiere.
- La *Guía para la transparencia y buenas prácticas*, de la Fundación Lealtad, que establece nueve principios de transparencia en la gestión de las ONL. A saber:
 - a. Funcionamiento y regulación del órgano de gobierno.
 - b. Planificación y seguimiento de la actividad.
 - c. Continuidad e imagen fiel en la información.
 - d. Pluralidad y transparencia en la financiación.
 - e. Control en la utilización de los fondos.
 - f. Presentación de cuentas y cumplimiento de obligaciones fiscales.
 - g. Elaboración y liquidación presupuestaria anual.
 - h. Promoción del voluntariado.

Esta Guía es de aplicación voluntaria y en su primera edición, en el año 2002, más de 30 organizaciones se sometieron a la evaluación de la misma, desde grandes ONGD como Intermón Oxfam, a entidades de acción social como el Secretariado General Gitano, pasando por ONG de diferentes características tamaño y ámbito como la Fundación Intervida, Anesvad, y algunas de las ONGD que forman parte de la “Plataforma 2015 y más” (como CEAR, MPDL, Paz y Tercer Mundo, Acsur-Las Segovias) o la asociación Proyecto Hombre. Según resalta la citada Fundación con motivo de la presentación de su segunda edición en 2003⁷, las altas cifras de cumplimiento de los principios evaluados han hecho que importantes empresas se hayan comprometido, mediante la firma de un acuerdo, a colaborar con las organizaciones de la Guía. Empresas como Bankinter, BBVA, DKV Seguros, Eat-Out (antiguo Servifood), El Corte Inglés, Fundación Aguirre Newman, Fundación Solidaridad Carrefour, Fundación Telefónica, Grupo Cortefiel, Grupo Ferrovial, Grupo

Santander, Inditex, Repsol YPF, Seur y Sol Meliá. han firmado este convenio. En el año 2002 el INTRESS⁸ editó una *Guía para la implantación de la norma ONG con calidad* que, a través de siete pasos, trata de implantar un programa de mejora de la calidad. Estos pasos serían⁹: comprometerse, organizarse, formarse, adaptarse, mejorar, auditarse internamente, y auditarse externamente.

Es necesario citar aquí otras iniciativas en el campo de la certificación de la calidad y la ética en las ONL, como el modelo europeo conocido por las siglas EFQM (European Foundation for Quality Management) o la reciente propuesta de formulación de un plan estratégico de gestión de la calidad en las ONG propuesto por la organización Sector3¹⁰, en la que los criterios de calidad se equiparan a la transparencia, eficacia y eficiencia en los servicios y proyectos de las ONG. El objetivo que Sector3 persigue con esta iniciativa es ofrecer a las ONL la implantación de un plan estratégico de gestión de la calidad basado en la sistemática ISO 9001:2000, que permita a la organización mejorar su gestión y realizar todos los requerimientos que una certificación oficial requiere.

Todas estas propuestas no estarían completas si no se hace referencia a otro tipo de certificaciones e iniciativas sobre la gestión ética/responsabilidad social corporativa de las empresas. No es intención de estas páginas entrar en este tema a fondo, dada la amplia literatura existente¹¹. Sólo ha parecido conveniente hacer referencia a la reciente aparición del "Primer sello de solidaridad y ética para empresas 'comprometidas'" promovido por la Fundación Punto Siete, que se concederá a las compañías que integren en su gestión los principios de responsabilidad social del Pacto Mundial de la ONU y destinen un 0,7% de sus recursos a fines humanitarios. El objetivo de esta iniciativa es impulsar la cooperación entre empresas y ONG, creando un nuevo canal de comunicación que garantice a estas últimas una estabilidad de recursos y a las compañías distinguirse y ser premiadas por el ciudadano. Para ello, la Fundación firma un contrato de un año, prorrogable, con la empresa interesada en obtener el sello, que asume un doble compromiso: "ético", al integrar en su gestión los nueve principios del *Global Compact* de la ONU, y "solidario", al destinar el 0,7% de su beneficio a financiar proyectos humanitarios. El sello de Punto Siete aspira a ser el equivalente "solidario" de certificados como ISO o Aenor en materia de calidad, o el logotipo que distingue a los embalajes ecológicos. "Es un logotipo solidario que reconocerá el compromiso de las empresas", señalan sus promotores. La donación de la empresa puede realizarse a través de la Fundación o financiando directamente proyectos de ONG que cumplan con los requisitos establecidos en el contrato de colaboración. En este segundo caso, Punto Siete recibe el 20% del total de la donación para "el adecuado desarrollo de sus fines fundacionales". Se echa en falta, en cualquier caso, la necesidad evidente de otros requisitos, como los referentes a la condicionalidad de la ayuda, al

porcentaje a destinar a los más pobres, la efectiva aplicación de los convenios de la OIT ratificados por España o los mecanismos de control sobre el cumplimiento de los principios del *Global Compact*.

En los demás casos, el 95% de los recursos se destina a financiar proyectos humanitarios, estudios, asesorar a entidades colaboradoras y realizar campañas de sensibilización. El 5% restante se dedica a la dotación de la Fundación. En virtud del contrato, la Fundación se compromete también a verificar el destino de los fondos entregados por las empresas, lo que supone que las ONG con las que trabaje deben cumplir una serie de requisitos de "legalidad y transparencia". Para la empresa, el sello tiene "importantes beneficios": podrá usar el logotipo en todas sus comunicaciones, mejorar su tratamiento fiscal y su imagen con clientes y empleados y reforzar su posición en el mercado.

La proliferación de principios sobre comportamiento responsable o de compromisos voluntarios sobre la incorporación de buenas prácticas en la conducta de las empresas (p.e.: *Global Compact* de NN.UU., normas de la OIT, Guías de la OCDE), no deja de ser el establecimiento de procedimientos mínimos y difícilmente mensurables mientras sean las propias empresas las que voluntariamente los incorporan en sus políticas, y no sólo eso, mientras no se establezcan los mecanismos adecuados de control, o se refuercen los existentes como los aplicables a las normas OIT. Si se pretende acreditar la calificación de socialmente responsable, se requiere el establecimiento de líneas directrices, a las que los correspondientes informes sociales deben referirse: los trabajadores tienen que poder contar con información relevante sobre los impactos de multinacionales y empresas y sus productos en los derechos humanos, la sociedad y el medio ambiente. En cualquier caso, estos sólo serán controles puntuales, es necesario un seguimiento permanente que sólo estarían en disposición de hacer los sindicatos dentro de las empresas. Ello requiere una labor de formación y de sensibilización de los trabajadores que les permita realizar el control. Por ello, cualquier sello de solidaridad y ética que se precie debe incorporar los compromisos de la empresa hacia los sindicatos o los órganos representativos de los trabajadores.

CONCLUSIONES

- El incremento de códigos de cumplimiento obligatorio o voluntario por parte de empresas u otro tipo de actores empieza a confundir a la sociedad más que contribuir a la maximización de los beneficios sociales que reporta este tipo de comportamientos.
- Deberá impulsarse una acción internacional sobre la Responsabilidad Social Corporativa (RSC). No debe estar separada del resto de la Agenda

política, dado que los objetivos internacionalmente acordados en Cumbres como la de Kioto, Johannesburgo o Río, trabajan en sentido opuesto al de la reducción de los estándares laborales o medioambientales y a la desregulación.

- Debemos considerar la presión que el propio Estado y cualquier institución pública debe ejercer respecto de aquellas empresas o entidades privadas que gestionan o reciben ayudas del sector público. Las empresas que licitan para obras o servicios públicos, las empresas que gestionan créditos FAD, deben vincularse obligatoriamente a dichos principios de la RSC. Los principios internacionalmente acordados.
- La sustitución de un modelo de financiación público por modelos privados, acreditados por la existencia de sellos o certificaciones también de índole privada, relega a un segundo plano la función redistributiva del Estado en la adjudicación de fondos para las acciones de cooperación.
- Las discusiones y reclamaciones sobre la cantidad y la calidad de la AOD pierden peso cuando alguna de las organizaciones que discute las orientaciones de nuestra política de cooperación para el desarrollo no cuestiona asimismo el comportamiento de sus nuevos donantes privados, aceptando el mismo juego en un campo diferente. El trabajo de la Comisión de Seguimiento del Código de Conducta de la CONGDE y la iniciativa de la Coordinadora de ONGD de España, de incorporar a su Código de Conducta la parte dispositiva del documento acordado sobre las relaciones ONGD-Empresas es un paso importante en este sentido¹².

NOTAS

1. El Prof. García Izquierdo en la presentación del *Directorio de ONGD 2000*. Fuente: www.canalsolidario.org, 16/05/2000
2. Gómez Gil, C. (1999) y (2000).
3. Fanjul G. (2003).
4. Fundación Lealtad (2003). www.fundacionlealtad.org, consulta realizada el 13/01/2004.
5. Aprobado en la Asamblea General Extraordinaria de 25 de octubre de 1997 y modificado en la Asamblea General Ordinaria de 28 de marzo de 1998.
6. Indirectas mediante impuestos que se convierten en subvenciones de actividades de interés general. En este caso el Estado traslada su responsabilidad a otras entidades para que ellas hagan, en su nombre, lo que le corresponde, en el ámbito de una política pública.
7. En la actualidad la Guía II incorpora a 68 organizaciones, habiéndose ampliado a algunas otras ONGD de la Plataforma 2015 (como ISCOD-UCT y Solidaridad Internacional) no incluidas en dicha primera edición. Por otra parte, se han excluido de esta última edición, algunas otras organizaciones que, como Intervida o Anesvad, habían aparecido reflejadas con algunos principios y subprincipios incumplidos en la Guía I.
8. Instituto de Treball Social i Serveis Socials,
9. Puede encontrarse más información en www.ongconcalidad.org
10. Para más información véase <http://www.sector3.net/portals/calidad.asp>
11. Cabe citar, con carácter divulgativo, el artículo de De la Cuesta, M. y Valor, C. (2003), coordinadoras del área de RSC de Economistas sin Fronteras.
12. Véase el documento correspondiente en www.congde.org (documentos de interés).

BIBLIOGRAFÍA

- COMITÉ DE ENLACE DE ONGD EN EUROPA (1989): *Imágenes y mensajes a propósito del tercer mundo*.
- CONGD (1998): *Código de Conducta*, Coordinadora de ONGD.
- DE LA CUESTA, M. Y VALOR, C. (2003): "Responsabilidad social de la empresa. Concepto, medición y desarrollo en España", *Boletín Económico de ICE*, nº 2755, enero. Sus autoras son coordinadoras del área de RSC de Economistas sin Fronteras. www.revistasice.com
- DE LA CUESTA, M. ET AL (2003): *La responsabilidad social corporativa. Una aplicación a España*, UNED.
- FANJUL G. (2003): *La realidad de la ayuda 2003-2004*, Intermon Oxfam, Madrid.
- FUNDACIÓN LEALTAD (2003): *II Guía de la transparencia y buenas prácticas de las ONG*.
- GÓMEZ GIL, C. (1999): "El debate sobre el papel de las ONG", *Página Abierta*, nº 99, noviembre, pp. 12-16.
- GÓMEZ GIL, C. (2000): "ONG", *Viento Sur*, nº 50, junio, pp. 99-101.
- ROA, F.J. (coord.) (1999): *Ética del Marketing*, Unión Editorial, Madrid.
- RUIZ DE OLABUENAGA, J. I., (coord.) (2000): *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao.
- SÍCHAR, G., (coord.) (2003): *La empresa socialmente responsable. Ética y empresa*, CIDEAL, Madrid.
- SOCIAL INVESTMENT FORUM (1999): *Report on responsible investing trends in the United States*.
- SOCIAL INVESTMENT FORUM (2000): *Socially responsible fund continue to get top marks in 2000*.
- VV. AA. (1988): *El patrocinio como herramienta de comunicación* (Documentación de seminario), F & R Gestión de Seminarios, Madrid.

OTROS AGENTES: SINDICATOS

MAITE NÚÑEZ

Iscod

GRACIA SANTOS

Paz y solidaridad

La globalización está teniendo en lo económico y en lo social un impacto perjudicial para aquellos países, regiones, pueblos y sectores de actividad que no tienen incorporados en sus constituciones, sus leyes o reglas de vida unos derechos básicos y fundamentales para sus ciudadanos y trabajadores.

Es imprescindible entonces seguir apoyando la construcción de alternativas válidas y concretas a un modelo de "globalización" que no podemos compartir y que pretende ser impuesto por los poderes fácticos más conservadores y dominantes.

Una mundialización diferente es posible y de hecho está en marcha. Es la que quiere hacer compatible el progreso económico, los avances tecnológicos de todo orden con el más absoluto respeto a los derechos humanos que como sabemos incorporan los derechos fundamentales de los trabajadores.

Aspiramos pues a una mundialización que se inspire, practique y preserve la justicia social.

El movimiento sindical, coherente con su trayectoria de más de un siglo y medio, hecha de luchas, de dignidad y solidaridad, debe contribuir, y de hecho así lo está haciendo, a encabezar el amplio movimiento social que hoy se extiende, cada vez más, a nivel planetario, y que pretende dignificar el trabajo y hacer más equitativa la distribución de la riqueza generada por la colectividad.

La necesaria y obligada cooperación internacional se verifica en muy variados ámbitos. Todos ellos son muy importantes, sin embargo y así lo reconocen hoy la mayoría de los organismos internacionales tales como NN.UU., la OIT, UE, OCDE, etc., *sin el respeto de los derechos laborales fundamentales no puede haber desarrollo*. Así lo recoge la Declaración de principios y derechos fundamentales de los trabajadores aprobada por la OIT en 1998.

Si no nos comprometemos todos, cada uno en el marco de sus responsabilidades específicas, a obrar en pro del respeto y de la verificada aplicación de convenios, directrices, acuerdos y otras reglas existentes peligrará, como así ocurre hoy en día, la paz, y se pondrá grave y definitivamente en entredicho un desarrollo económico justo y duradero.

Por ello debemos considerar fundamental la cooperación al desarrollo en el ámbito sindical y por ende en el de las relaciones laborales. Está más que demostrado que unos sindicatos fuertes, representativos, democráticos y autónomos, juegan un papel fundamental en el desarrollo económico y social en sus respectivos países. Ese ha sido el principal hilo conductor de la cooperación y colaboración llevada a cabo por las organizaciones sindicales nacionales e internacionales de los países desarrollados con respecto a las organizaciones sindicales de los países en desarrollo.

Las potencialidades de cooperación sindical al desarrollo son, sin duda alguna, muy importantes.

En *primer lugar*, en el ámbito político es difícil concebir un proceso de desarrollo sin avanzar al mismo tiempo en la democratización y el respeto de los derechos humanos. Lo que supone hacer posible el ejercicio de la participación política y sindical y el derecho a la organización de los trabajadores en defensa de sus intereses.

El programa de Naciones Unidas para el desarrollo, en su informe sobre desarrollo humano 2000, se propone como prioridad ayudar a promover medidas que, en la práctica, establezcan como prioridad a escala mundial un criterio basado en los derechos que tienen que ver con el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza.

Aunque en la actualidad existen democracias formales en numerosos países en desarrollo, todavía hay muchas y serias limitaciones para el ejercicio de los derechos humanos fundamentales, entre ellos los derechos de los trabajadores. Para conseguir el respeto de dichos derechos el papel de las organizaciones sindicales es esencial e insustituible.

En *segundo lugar*, en el ámbito social, el concepto de desarrollo incluye obligatoriamente la equidad, que debe acompañar al proceso de crecimiento económico sostenible. Por ello, el concepto de desarrollo humano acuñado por Naciones Unidas pone como centro del desarrollo al ser humano.

El desarrollo se entiende así como “un proceso de ampliación de las opciones humanas que permitan a la gente vivir una vida larga, sana y creativa”. Desarrollar las potencialidades del ser humano implica oportunidades

para los más desfavorecidos, lo cual está íntimamente relacionado con la equidad en general y con la igualdad de los derechos para las mujeres en particular.

Sin embargo, los países en desarrollo padecen en general las mayores desigualdades sociales y de género, así como una distribución de la renta más regresiva que en los países desarrollados. Los frutos del crecimiento económico deben beneficiar a todos. Las organizaciones sindicales son esenciales para alcanzar un reparto más equitativo de los beneficios del crecimiento económico y el respeto de los derechos de los sectores tradicionalmente excluidos como el de las mujeres, los jóvenes, los indígenas y emigrantes.

En *tercer lugar*, los informes sobre “desarrollo humano” de Naciones Unidas insisten en que las relaciones entre crecimiento y desarrollo son de doble vía. Por un lado el crecimiento permite sostener y aumentar la inversión social —mejoras educativas, sanitarias y nivel de vida en general—. Por su parte, la mejor calidad de la mano de obra que se consigue a través del desarrollo humano es un aporte fundamental al crecimiento humano.

Es sabido que ni a los inversores nacionales, ni a los extranjeros, les es indiferente el nivel educativo alcanzado por la población. En la segunda mitad del siglo XX no han existido casos de crecimiento acelerado en condiciones de polarización aguda de la riqueza, mientras que los países que experimentaron un mayor crecimiento, como es el caso del sureste asiático, se caracterizaron por una distribución de ingresos bastante más equitativa.

Una población pobre y marginal es una potencialidad perdida desde el punto de vista del desarrollo. La lucha sindical por lograr unas mejores condiciones de vida debe por lo tanto incluir necesariamente la mejora de la educación y la salud de la población.

En *cuarto lugar*, en el ámbito específico de la estabilidad, la seguridad y el “buen gobierno”, los sindicatos son uno de los tres pilares del “tripartismo”, junto con gobiernos y empresarios, que tiene su reflejo en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El juego democrático pasa también, junto con las instituciones que representan a los distintos poderes, por la capacidad de diálogo entre los tres actores principales que intervienen en las relaciones laborales. La debilidad y la falta de reconocimiento de los sindicatos perjudican su capacidad de propuestas y de diálogo, obstaculizando en consecuencia los procesos de consolidación democrática, estabilidad social y cohesión social.

Cuando las organizaciones de los trabajadores son escuchadas y tomadas en cuenta como interlocutores válidos, mejoran las vías de diálogo y disminuye la conflictividad. Así pues, parece claro que los sindicatos también juegan un papel esencial en el logro de la estabilidad social y, por lo tanto, en el desarrollo.

La inversión privada, sin duda, es importante para el desarrollo, pero hay otros factores que no tienen una importancia menor. El papel de los sindicatos de los PVD es insustituible en el logro de un "círculo virtuoso" para el desarrollo, a través de su lucha a favor de los derechos humanos y laborales, la equidad, la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores y de los sectores más desfavorecidos. Así pues, el fortalecimiento organizativo de estos sindicatos debe verse como un medio para la consolidación democrática de sus países y para el avance en su desarrollo económico y humano, tarea que merece y necesita de apoyo.

Nada mejor que mirar a los países más avanzados como, por ejemplo, los del norte de Europa. Allí han existido históricamente unos sindicatos fuertes que han sido y siguen siendo fundamentales en el establecimiento y el mantenimiento del estado de bienestar y en el logro de altas tasas de crecimiento económico.

En *quinto lugar*, pero interactuando con todo lo anterior, hay que enmarcarlo en el ámbito del codesarrollo y éste muy íntimamente ligado a la migración. Movimientos migratorios que deben ser considerados como un factor de desarrollo tanto en origen como en destino. Debe por tanto la migración apreciarse como un factor que favorece el desarrollo y debe haber una intensa correlación entre migración y los mecanismos de cooperación al desarrollo. Ahora bien para que esto se produzca es necesario regular e incentivar los efectos más positivos de la migración y evitar en lo posible sus efectos más negativos. Y en este ámbito, estrechamente vinculado al mercado laboral y a la formación, de nuevo es fundamental la existencia y la participación activa de los sindicatos, tanto de los de los países de origen como de los de destino. Actores imprescindibles, junto con la administración pública y los empresarios, para conseguir que los movimientos migratorios favorezcan el desarrollo tanto humano como económico de los países implicados y sobre todo para conseguir que los principales beneficiarios de la migración sean los propios trabajadores migrantes.

En *sexto lugar*, la Unión Europea asocia de diferentes formas a los agentes sociales a las líneas directrices de su política exterior (Mercosur, Mediterráneo, Ampliación...). El ejemplo más reciente lo encontramos en el actual Acuerdo de Cotonou, que durante los próximos 20 años regirá las relaciones de la UE con 75 PD. El citado acuerdo de asociación no solo prevé la participación de actores no gubernamentales (con una mención expresa a las organizaciones sindicales) en la elaboración y puesta en práctica de las estrategias de desarrollo (también con una referencia explícita al acceso a recursos financieros), sino que también incluye como ejes fundamentales de las citadas estrategias la promoción de métodos de diálogo social, el refuerzo de capacidades de los sectores sociales, la elaboración y aplicación de políticas de protección social o la creación de empleo decente y de respeto a los derechos sociales fundamentales reconocidos por la OIT. De lo

expuesto se deduce claramente que la Unión Europea considera que los interlocutores sociales —y, más concretamente, las organizaciones sindicales— aportan un verdadero valor añadido a sus relaciones exteriores, especialmente en la difusión de los principios de un modelo social que constituye uno de los rasgos fundamentales que definen la identidad europea.

1. LA COOPERACIÓN QUE DESARROLLAN LOS SINDICATOS

La cooperación sindical que desarrollamos los sindicatos (CC.OO. y UGT) tiene como principal objetivo reforzar la participación de las organizaciones sindicales en la construcción de un modelo de desarrollo democrático y sostenible en el marco de los procesos de integración, tanto regionales como subregionales, especialmente en un contexto de globalización creciente.

Consecuentes con este objetivo que de forma general inspira la cooperación sindical que realizamos ambas organizaciones podemos constatar que los resultados colectivos que vamos consiguiendo son altamente valorados tanto por nuestras contrapartes como por nosotros mismos.

La cooperación sindical se fundamenta en un modelo de intervención basado en los componentes de apoyo institucional, formación, intercambio de experiencias organizativas, estudios y sistematización, difusión y sensibilización y economía social.

El componente de *apoyo institucional* facilita los recursos tanto personales como técnicos y materiales, para apoyar a las organizaciones beneficiarias en el despliegue y aseguramiento, de forma permanente y profesional, del trabajo sindical tanto con su afiliación, como con la población trabajadora en general.

El componente de *formación* supone la mejora en la cualificación de los sindicalistas, capacitándoles para una acción sindical más efectiva y dialogante, tanto para hacer realidad el cumplimiento de los derechos laborales como para la mejora de la salud y la seguridad en el trabajo.

El componente de *intercambio de experiencias* posibilita la comunicación presencial y el establecimiento de redes —permitiendo superar la brecha tecnológica que sufre el sindicalismo de los países en desarrollo—. Esto ha permitido a centrales sindicales de diferentes espacios regionales dar respuesta a los procesos de globalización económica de una forma ordenada y sistemática. La interlocución de las organizaciones sindicales en estos procesos de integración económica y comercial es fundamental para la democratización y para la inclusión de los derechos socio-laborales en los acuerdos comerciales. Por otra parte, este intercambio permite fortalecer la coordinación entre las organizaciones sindicales nacionales, regionales e internacionales; cuestión prioritaria para la construcción del sindicalismo

mundial como actor del tripartismo en las instituciones internacionales financieras y comerciales.

El componente de *estudios y sistematización* refuerza el intercambio de experiencias en la medida en que fomenta la interlocución cualificada de los actores sindicales incrementado su capacidad propositiva frente a los actores públicos y privados de los procesos de globalización y regionalización económica.

El componente de *sensibilización* permite hacer partícipe a todos los afiliados a las organizaciones sindicales y a la población trabajadora en general, animando la regeneración de las estructuras sindicales en las organizaciones de los países en desarrollo. En cuanto a la sensibilización en los países donantes, ésta fomenta la creación de nuevos espacios de cooperación sindical a través de la motivación y sensibilización solidarias.

Por último, el componente de apoyo a iniciativas de *economía social*, desde el enfoque global de promoción y defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, procura aminorar los efectos de la economía informal que lleva a la desprotección a gran cantidad de trabajadores y trabajadoras de los países en desarrollo. Este eje de acción procura, por un lado, dar respuesta a las necesidades de los trabajadores y trabajadoras sin derechos laborales reconocidos, bien porque carecen de empleo, bien porque este empleo se produce en la economía sumergida. Y, por otro lado, enraíza con un eje transversal de la cooperación al desarrollo: la erradicación de la pobreza, en tanto que fomenta la generación de trabajo y renta desde la autogestión y el cooperativismo. Por último, también se relaciona con el codesarrollo, convirtiendo a la población migrante en promotores de proyectos de desarrollo en sus países de origen.

Todos estos componentes están atravesados por los siguientes ejes transversales: erradicación de la pobreza, igualdad de oportunidades y conservación medioambiental.

El derecho a un trabajo digno como condición básica para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales se establece como elemento prioritario de la lucha por la erradicación de la pobreza. La cooperación sindical contempla, en este sentido, y como hemos dicho anteriormente, no sólo los derechos de las personas empleadas sino las del conjunto de trabajadores y trabajadoras.

La perspectiva de género, en cuanto concierne al eje de igualdad de oportunidades, implica el hacer visible la creciente participación de la mujer en mundo del trabajo, así como la necesidad de integración y reconocimiento de la mujer en el mundo sindical, tanto en la base como en las estructuras directivas. Asimismo la participación equitativa entre hombres y mujeres es imprescindible en el desarrollo de la cooperación sindical.

Por último, la preocupación por los impactos negativos de los procesos productivos sobre el medio ambiente, así como el cuestionamiento del modelo

económico consumista actual y la necesidad de defender la salud y la seguridad en el trabajo frente a procesos productivos contaminantes e insostenibles, son prioritarios en la cooperación sindical.

2. PROPUESTAS SINDICALES

1. Los programas de cooperación sindical del desarrollo han sido la concreción del reconocimiento de los sindicatos como agentes de cooperación que se recoge en la Ley de Cooperación de julio de 1998 y cuyas funciones se definen en el Plan Director de la Cooperación Española. Estos programas están siendo un instrumento muy útil para incrementar la calidad de la cooperación, por lo que consideramos imprescindible su mantenimiento e implementación.
2. No es posible que se den las condiciones para el desarrollo humano fuera de un sistema de gobierno democrático. La existencia de unos agentes sociales fuertes son una contribución inestimable para la estabilidad democrática. Por ello, la cooperación oficial española debería apoyar proyectos cuyo objetivo sea el fortalecimiento democrático a través del diálogo social bipartito y tripartito en los países en desarrollo.
3. La Organización Internacional del Trabajo –OIT– es el único organismo tripartito dentro del sistema de Naciones Unidas. Ésta viene realizando una importante labor en la mejora de las relaciones laborales en los países en vías de desarrollo.

La cooperación oficial española debería apoyar proyectos de la OIT acordes con las prioridades que se establecen en la misma, por ejemplo, acciones que permitan la efectiva aplicación de la Declaración de los Derechos Fundamentales de 1998 y la lucha contra el trabajo infantil y por la equidad entre géneros.

4. España se está convirtiendo en un país de inmigración. Y la inmigración aparte de las ventajas que conlleva para el país receptor en cuanto que ayuda a completar su oferta laboral, se ha mostrado como un mecanismo muy eficaz en la lucha contra la pobreza y como factor de desarrollo de los países de origen, no sólo por la vía remesas, sino fundamentalmente, gracias a los conocimientos adquiridos, al establecimiento de contactos, y a la apertura hacia el exterior que los movimientos migratorios facilitan. En este sentido, una correcta regulación de los flujos mediante la intervención de los interlocutores sociales tanto de los países de origen como de los de destino de los trabajadores y una labor de cooperación coadyuvante que facilite los movimientos y la integración de los trabajadores potenciará los efectos más positivos de ambos.

Apoyar proyectos que fomenten el desarrollo en los países de origen y que permitan aprovechar las ventajas inherentes, así como fomentar la línea de trabajo del codesarrollo, debería ser una de las prioridades de la cooperación española.

5. En el caso de la Responsabilidad Social Corporativa consideramos que esta integración voluntaria, por parte de las empresas, de preocupaciones sociales y medioambientales no debe convertirse en sustituto de la legislación vigente, y en ningún caso debe quedar por debajo de los estándares mínimos contemplados por las Líneas Directrices de la OCDE y por la Declaración Tripartita de la OIT para Empresas Multinacionales. Apoyamos, fundamentalmente, la firma de acuerdos marco en el seno de las multinacionales, entre los representantes de las empresas y los representantes de los/as trabajadores/as, ya que así se garantiza el seguimiento y aplicación de los mismos.
6. Otra de las situaciones que se ha hecho más visible en la actualidad es la gran dimensión que está alcanzando la economía informal. Lograr la regulación de la misma es un requisito fundamental para garantizar sociedades equitativas y democráticas. Debe por tanto ser objetivo prioritario de la cooperación, mediante el establecimiento de programas que ayuden a su organización, fundamentalmente a través de la economía social, es decir la creación de cooperativas u otro tipo de asociaciones que garanticen no sólo los medios de vida, sino también la calidad de vida de los millones de personas que sobreviven por estos medios.

LA UNIVERSIDAD Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: HACIA UN MARCO DE COLABORACIÓN CON LAS ONGD¹

KOLDO UNCETA

*Profesor de Economía del Desarrollo de la Universidad del País Vasco.
Director de la Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Universidad del País Vasco*

1. INTRODUCCIÓN

La aproximación a un tema tan complejo como el del papel de la institución universitaria en la cooperación al desarrollo requiere tener en cuenta diversos aspectos de la cuestión que se sitúan tanto dentro como fuera de la Universidad. Requiere, en primer lugar, una consideración sobre los cambios operados en el mundo durante los últimos tiempos y la manera en que los mismos afectan al desarrollo de las sociedades y, por consiguiente, a los objetivos de la cooperación. Requiere también tener en cuenta el papel que los distintos agentes sociales tienen actualmente en el impulso de la solidaridad y la cooperación internacional. Y requiere, por último, delimitar las potencialidades propias de la Universidad en dichas tareas. Lo que a continuación voy a exponer es una reflexión realizada desde mi experiencia en cuatro ámbitos complementarios en los que he tenido la oportunidad de participar a lo largo de los últimos 20 años: como profesor e investigador en el campo de la Economía del Desarrollo; como participante en diversos programas de cooperación en América Latina y en África; como responsable de la política de cooperación de mi Universidad; y como colaborador activo de diversas ONGD.

Creo que en ocasiones como ésta es mejor no andarse por las ramas y presentar de entrada la tesis en la que se apoyan las reflexiones que voy a

plantear sobre el tema que nos ocupa. Esta tesis es la siguiente: Las condiciones en las que se desenvuelve la cooperación al desarrollo se han visto alteradas de forma radical durante los últimos años —yo diría que durante las dos últimas décadas— afectando de lleno a dos cuestiones esenciales: 1) la definición de las estrategias de cooperación, y 2) el papel a desempeñar en la misma por los distintos agentes sociales, incluyendo, lógicamente, a la Universidad y a las ONGD.

El surgimiento de la cooperación al desarrollo y su evolución durante varias décadas estuvieron ligados a dos ideas fundamentales:

1. La idea de que el crecimiento económico y la expansión de la producción serían la base principal y casi única para el logro del bienestar humano. Según se planteaba, el problema era que los países en desarrollo no tenían capacidad para generar crecimiento económico como consecuencia de la ausencia de ahorro interno, capaz de traducirse en inversiones, en tecnología y en modernización. De ahí que la clave para romper lo que se denominó el “círculo de la pobreza” estaría en la capacidad para transferir capital, ahorro y tecnología desde los países industrializados hacia los países del Sur, ideas las que marcarían con fuerza las líneas de trabajo de las agencias de cooperación y de muchas ONGD.
2. La creencia de que la promoción del bienestar y el desarrollo constituía una tarea nacional, responsabilidad principal de cada Estado y cada sociedad, representando la cooperación internacional una herramienta complementaria, capaz de ayudar a que cada Estado pudiera construir la infraestructura económica, social e institucional necesaria para su propio desarrollo, tal como habían hecho los países industrializados.

Desde estas ideas fundamentales, la cooperación al desarrollo concentró sus esfuerzos en la transferencia de recursos técnicos y financieros, a través de dos vías principales. Por un lado las instituciones y agencias gubernamentales y multilaterales; y por otra parte las ONGD. Estas últimas fueron consolidándose como organizaciones surgidas de la propia sociedad especializadas en la tarea de canalizar la solidaridad de la gente para con los países más necesitados de ayuda, de la misma forma que otras instituciones y organizaciones, públicas o privadas, se dedicaban a sus propios cometidos (sindicatos, ayuntamientos, universidades, organizaciones profesionales, etc.), permaneciendo relativamente al margen de las preocupaciones de la cooperación al desarrollo.

Sin embargo, las mencionadas ideas básicas que sustentaron el nacimiento y posterior evolución de la cooperación al desarrollo comenzaron a entrar en crisis hace algunos años como consecuencia de algunos cambios

fundamentales surgidos en el panorama económico y político internacional. De entre éstos resaltaría tres fundamentales:

- a. La desaparición de la Unión Soviética, el fin de la guerra fría, y la consiguiente menor preocupación de los países occidentales por la suerte de las sociedades del sur, en la medida en que ya no existía el peligro de que la pobreza pudiera traducirse en revoluciones y cambios políticos que alteraran el equilibrio de fuerzas entre las dos superpotencias.
- b. La ruptura del consenso existente sobre la necesidad de un compromiso explícito con el desarrollo de las instituciones públicas —tanto en el ámbito nacional como internacional—, y la sustitución de dicho consenso por un nuevo pensamiento favorable a que el mercado sea el encargado de asignar los recursos y lograr una mayor eficiencia económica que, supuestamente, habría de traducirse en mayores cotas de progreso. De una concepción del desarrollo basada en buena medida en la acción de los poderes públicos y los organismos multilaterales, se ha pasado a otra en la que la liberalización económica y el desmantelamiento del Estado constituyen las principales señas de identidad. Y de una concepción de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) basada en el fortalecimiento de las políticas de desarrollo, se ha pasado a otra en la que la acción humanitaria o paliativa ocupa cada vez mayores esfuerzos.
- c. Ello ha ido, paradójicamente, acompañado de la constatación de que el crecimiento económico no garantiza por sí sólo el bienestar de la gente, sino que éste último tiene que ver también con otra serie de variables. La fuerte irrupción en el debate de las nuevas teorías sobre el desarrollo humano es un claro exponente de esto último. El desarrollo se presenta ahora como un proceso de ampliación de oportunidades, como expansión de capacidades y libertades, lo que a su vez remite a un amplio abanico de factores que en modo alguno pueden quedar circunscritos al problema del crecimiento económico. La consecuencia para la cooperación internacional es clave, ya que la prioridad no está vinculada ya de manera exclusiva a la transferencia de recursos técnicos o financieros, sino fundamentalmente a lo que se ha dado en llamar el empoderamiento de la gente, cuestión vinculada a la expansión de los conocimientos, de las libertades, de la salud, de la participación, y, por supuesto a la satisfacción de las necesidades materiales básicas.
- d. Por último, en cuarto lugar, es preciso señalar que la globalización, y muy especialmente la de carácter financiero, ha limitado drásticamente la autonomía de los procesos nacionales de desarrollo, provocando que éstos estén sujetos a factores crecientemente transnacionales que

pueden favorecer o impedir los objetivos de desarrollo de unos u otros países. La cooperación internacional no se enmarca ya sólo, en estas circunstancias, en la posibilidad de reforzar mediante la ayuda exterior los procesos de desarrollo de los distintos países, sino que tiene ante sí el reto de establecer los mecanismos de regulación globales que permitan el bienestar de unas y otras sociedades sin que ello se vea alterado por circunstancias económicas, políticas, medioambientales, etc., que escapen al control de los gobiernos nacionales.

Todos estos asuntos han transformado por completo el panorama en el que se desenvuelve la cooperación al desarrollo, afectando a un conjunto de aspectos imposibles de resumir en esta breve presentación. Me centraré por tanto en aquellos que tienen que ver más directamente con la Universidad y su relación con las ONG.

Empezando por estas últimas, los cambios producidos han afectado de lleno a la esencia de su trabajo en cuatro aspectos principales: En primer lugar, como consecuencia de la necesidad de contribuir al fortalecimiento del tejido social, al empoderamiento de la gente, lo que sitúa en primer término la defensa de los derechos humanos, de la participación, y de las instituciones locales frente a las políticas neoliberales que provocan marginación, indefensión, y desestructuración social. En segundo término, la necesidad de enfrentar no sólo actuaciones concretas a favor del desarrollo en unos u otros lugares, sino también la crítica de aquellos aspectos de la globalización que, en las circunstancias actuales, pueden hacer inútiles dichos esfuerzos puntuales. Las ONGD se ven abocadas así a hacerse presentes en los debates y las movilizaciones que persiguen un mundo distinto en el que puedan hacerse viables los procesos de desarrollo de unas y otras sociedades. En tercer lugar, el desmantelamiento de algunas funciones encomendadas al Estado en la prestación de bienes y servicios públicos esenciales, o las crecientes dificultades para llevarlas a cabo, han hecho que las ONG y organizaciones sociales de muy diversa naturaleza deban cubrir ese hueco, hasta constituir en muchos casos la única esperanza para miles de personas. Y, por último, el aumento de las catástrofes humanitarias —medioambientales, alimentarias, de salud, o las derivadas del aumento de la violencia y los conflictos—, catástrofes muy relacionadas con las políticas neoliberales, han obligado a las ONGD a un gran esfuerzo técnico y financiero para tratar de paliar en lo posible dichas situaciones, lo que ha redundado en una presencia cada vez mayor de la ayuda de emergencia en detrimento de programas de desarrollo de medio y largo plazo. Así las cosas, muchas ONGD se debaten entre la inercia de un trabajo dedicado a recaudar mayores fondos y atender crecientes necesidades, y la necesidad de una estrategia de mayor calado y profundidad que permita, al mismo tiempo, hacer frente junto a otros agentes sociales a la nueva situación que vivimos.

Por lo que respecta a la Universidad, al igual que otros agentes sociales no tradicionales de la cooperación, también ha ido incrementando su presencia en este campo. Ello tiene que ver a su vez con varios asuntos: En primer término con la necesidad de situar la expansión de los conocimientos como una de las palancas fundamentales del desarrollo y del empoderamiento de la gente, tarea en la que la Universidad puede hacer una notable contribución y para la que cuenta con importantes recursos. En segundo lugar hay que tener en cuenta las crecientes necesidades de muchas universidades —especialmente las públicas— que, en diferentes países, han visto cómo sus dificultades de financiación han ido aumentando como consecuencia del abandono o la desatención por parte de los gobiernos. Estas necesidades han puesto en primer plano la solidaridad y el apoyo desde nuestras universidades a la labor de nuestros colegas en muchos países del Sur, especialmente en América Latina. Además, es importante tener en cuenta, en tercer lugar, que todo ello se inscribe en un contexto de creciente importancia de la cooperación interuniversitaria en general (convocatorias, becas, programas internacionales, movilidad de profesores y alumnos...) que también se ha extendido, aunque débilmente, a algunos países del Sur, lo que ha permitido una percepción más internacionalista o universalista de nuestro trabajo. Señalaré por último, la cada vez mayor profesionalización del trabajo en cooperación y las consiguientes demandas de formación especializada, demandas que han llegado también a la Universidad dando origen a masters y otros cursos orientados a la formación de cooperantes y especialistas en gestión de la cooperación.

En medio de todos estos cambios, las universidades y las ONGD se han encontrado durante los últimos tiempos en numerosos cruces de caminos; se han visto frente a frente en torno a numerosas cuestiones; en ocasiones han establecido algunas colaboraciones, y en otras se han mirado con recelo. Pero sigue pendiente una necesaria reflexión conjunta y por separado sobre la manera en que las dos partes pueden estrechar su colaboración para fortalecer la cooperación al desarrollo.

Ahora bien, para que ese trabajo en común sea posible, cada una de las dos partes debería emprender un proceso de reflexión interna que le permita afrontar en mejores condiciones esa colaboración, desde el reconocimiento de las propias limitaciones. En mi opinión, las ONGD no deberían conformarse con enunciar que otro mundo es posible, sino adaptar sus estrategias y su *modus operandi* para hacer posible ese otro mundo. Un mundo que ya no puede construirse únicamente haciendo cada vez más proyectos, en cada vez mayor número de lugares, proyectos cada vez más difíciles de sostener en el tiempo en un contexto de creciente desestructuración social. Hacer posible otro mundo no pasa ya sólo por recaudar más dinero para atender más necesidades, acentuando las inercias y el papel más clásico de las ONGD. Ese otro mundo posible requiere de unas nuevas reglas de juego, de garantías de

protección de los bienes públicos globales, de mecanismos de protección de los derechos de las personas y del medio ambiente, lo que necesita del concurso de diferentes instituciones y agentes sociales y no sólo ONGD. Por otra parte, el empoderamiento de la gente, el fortalecimiento de sus capacidades y libertades, afecta a un amplio abanico de cuestiones en las que diferentes instituciones y agentes sociales tienen mucho que aportar.

2. LA UNIVERSIDAD COMO ESPACIO FUNDAMENTAL PARA EL DEBATE Y LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La Universidad constituye un ámbito privilegiado para la promoción del conocimiento, la investigación, el debate y la difusión de los problemas y retos fundamentales del desarrollo, es decir de aquellas cuestiones que están —o deberían estar— en la base de las estrategias de la cooperación.

Lo cierto es que ya desde los inicios de la cooperación al desarrollo el papel de las universidades y los centros de investigación, principalmente anglosajonas, resultó fundamental en la definición de las prioridades del desarrollo y de las estrategias de cooperación. Las propias políticas de los principales organismos internacionales de cooperación (Banco Mundial, BID, Naciones Unidas...) fueron en gran medida tributarias del debate académico de la época y de las investigaciones y propuestas sobre el desarrollo impulsadas desde universidades y otros centros de estudio.

En la actualidad los problemas del desarrollo y la cooperación se han hecho más y más complejos y requieren de esfuerzos de investigación mayores que nunca. Hoy sabemos que los problemas del desarrollo no son solo, ni principalmente, una cuestión de crecimiento económico. Sabemos que los problemas del desarrollo tampoco dependen únicamente de las condiciones del comercio internacional, como se insistió desde América Latina durante en los años 60 y 70. Como ha señalado el profesor Amartya Sen, uno de los últimos premios Nobel de Economía, el desarrollo es un proceso de ampliación permanente de las oportunidades de las personas y las sociedades, lo que nos lleva a la necesidad de profundizar en un amplio abanico de temas que van desde la educación al medio ambiente, desde la seguridad alimentaria hasta la perspectiva de género, desde la participación democrática y la seguridad política de las personas hasta los aspectos tecnológicos del desarrollo, desde las condiciones del crecimiento económico deseable hasta los problemas de la volatilidad financiera y la globalización de los mercados.

En este contexto, la Universidad y los universitarios tenemos una importante responsabilidad de cara a la sociedad. Pero para que la Universidad pueda ser un agente eficaz en la cooperación al desarrollo

debería comenzar por dar una mayor importancia a la investigación y el debate sobre las condiciones actuales del desarrollo, las cuales afortunadamente han dejado de ser objeto de investigación exclusivamente de economistas o sociólogos, para constituir un reto pluridisciplinar. En la actualidad, la consecución de un escenario en el que las personas de unas y otras sociedades puedan incrementar sus oportunidades de desarrollo, requiere de nuevos consensos acordes con las nuevas condiciones en las que vivimos. Esos nuevos consensos deben abarcar diversos campos, que podríamos dividir entre los tecnológicos, los sociales, y los éticos.

Hace falta, evidentemente, una nueva tecnología acorde con las necesidades de un desarrollo humano y sostenible, lo que afecta a la investigación en un amplio abanico de campos relacionados con la ingeniería, las ciencias naturales, las ciencias de la salud, etc. Pero eso no basta. Aunque, ciertamente son imprescindibles los cambios en la manera de producir y de atender las necesidades humanas, existen en la actualidad importantes obstáculos en la esfera social, en la organización de la sociedad y de la producción, la distribución del poder, la capacidad de orientar el progreso técnico hacia las necesidades de las mayorías, en definitiva, en las posibilidades de establecer mecanismos de participación y control democrático capaces de asegurar la distribución de los recursos y el progreso humano. Pero, a su vez, ello requiere, en tercer lugar, un nuevo consenso ético sobre los valores civilizatorios en los que debe basarse la convivencia entre las personas y las sociedades, lo que nos lleva a la necesidad de elaborar propuestas en torno cuestiones tales como la solidaridad (tanto en el momento presente como con las generaciones futuras), la interculturalidad, etc. El campo de debate abarca pues a todas las áreas de conocimiento y la Universidad tiene una enorme responsabilidad en alentarlos y promoverlos, una responsabilidad acorde con su propia definición universalista.

Pero además del amplio campo de investigación sobre los problemas del desarrollo, las propias políticas y estrategias de cooperación deberían también ser un elemento de estudio por parte de los universitarios, de manera que puedan analizarse los impactos de las mismas y elaborarse nuevas propuestas. Todas estas son cuestiones centrales en el debate internacional en el momento presente. Ahora bien, ¿en qué medida nuestras universidades están a la altura de las actuales necesidades de investigación en el campo del desarrollo y la cooperación internacional? En mi opinión, la respuesta a este asunto es contradictoria. Por un lado, es preciso reconocer el importante trabajo desplegado por muchos profesores e investigadores de las más diversas disciplinas que dedican parte de su tiempo a estas cuestiones, bien a través de programas de investigación, bien mediante la puesta en marcha de proyectos sobre el terreno, bien a través de la incorporación de nuevos contenidos en los planes docentes, bien a través de sus vínculos con ONGs y otras instituciones de cooperación. Sin embargo, este importante

trabajo desplegado por muchos profesores en el campo del desarrollo y la cooperación internacional se realiza muchas veces desde el voluntarismo más absoluto, y sin contar con instrumentos o apoyos institucionales que permitan dar un mayor alcance al mismo.

En muchas ocasiones, son instancias de fuera de la Universidad las que sirven para dar cobertura, financiación, o apoyo institucional al trabajo de los universitarios. Fundaciones u ONGs actúan a veces como ámbitos más eficaces que las propias universidades para impulsar el trabajo en cooperación de muchos universitarios, para elaborar informes, diagnósticos y propuestas sobre los temas más arriba citados. Nuestras universidades, tal vez exclusivamente centradas en la relación de su labor educativa con las necesidades de corto plazo del mercado de trabajo, no acaban de cubrir el importante hueco social que por sus características les correspondería jugar en este terreno. Y así, los investigadores universitarios que trabajan sobre estos temas no encuentran en el medio académico el respaldo ni el estímulo suficiente, debiendo muchas veces desarrollar su labor fuera de la Universidad, en el marco de Fundaciones, ONG, o mediante la colaboración individual con organismos oficiales de cooperación. Llama la atención a este respecto el importante papel que algunos profesores e investigadores de nuestras universidades juegan en el asesoramiento y definición de políticas y estrategias de cooperación, el cual no se corresponde con la escasa importancia que las universidades como tales conceden a estas cuestiones, lo que limita su proyección y capacidad para participar en el debate social sobre la cooperación.

Desde este punto de vista, se hace muy necesaria la existencia de Institutos de investigación en nuestras universidades en los que puedan trabajar especialistas de diversas materias, como existen en otras universidades del mundo. En la actualidad, muchos de nuestros doctorandos que desean hacer sus tesis sobre aspectos relacionados con la cooperación al desarrollo encuentran dificultades para encontrar ámbitos de trabajo como los existentes en otras universidades europeas. Por ello, fomentar la investigación, los foros de debate, las publicaciones sobre la problemática del desarrollo y la cooperación debería ser, en mi opinión, la primera cuestión a tener en cuenta a la hora de hablar del papel de la Universidad en este campo.

3. LAS CUESTIONES DEL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA DOCENCIA UNIVERSITARIA

Además de en el plano de la investigación, las cuestiones apuntadas en el apartado anterior pueden y deben tener también un reflejo concreto en los planes docentes de las universidades. A este respecto pueden distinguirse varios niveles diferentes:

A) PROGRAMAS O CURSOS DE DOCTORADO

Como ha quedado planteado más arriba, uno de los principales retos a los que se enfrenta actualmente la cooperación al desarrollo es el de las necesidades de investigación que se derivan de los complejos momentos por los que atraviesa la misma.

El establecimiento de ámbitos de investigación, la promoción de ésta, y la formación de investigadores constituyen en ese sentido tareas bastante importantes. De ahí que los programas y cursos de doctorado orientados a la investigación del desarrollo y la cooperación internacional sean un valioso instrumento de cara a todo ello.

B) PROGRAMAS DE POSTGRADO DE FORMACIÓN EN COOPERACIÓN

Otra de las necesidades observadas en el campo de la cooperación al desarrollo es sin duda la escasa preparación y calificación de algunas de las personas que se dedican a estas tareas.

La Universidad puede contribuir a paliar esta situación mediante la organización de cursos especializados en los que puedan formarse estas personas, cursos que en todo caso no deberían tener una orientación excesivamente técnica, alejada de los problemas sociales a los que los cooperantes van a tener que enfrentarse en su quehacer cotidiano.

En este ámbito docente resulta de la máxima importancia el concurso de agentes externos a la propia Universidad tanto para prestar asesoramiento y colaboración como para proporcionar personal docente de contrastada experiencia. La confluencia de esfuerzos entre ONGD y Universidades puede encontrar en este campo uno de sus terrenos más fructíferos si se trabaja adecuadamente.

C) ASIGNATURAS DE LIBRE ELECCIÓN

Por último, un ámbito de creciente importancia en muchas universidades es el de las asignaturas de libre elección relacionadas con la cooperación al desarrollo. Se trata normalmente de un primer paso que suele posibilitar otros posteriores y constituye una buena oportunidad para introducir las preocupaciones solidarias entre el alumnado.

4. LA UNIVERSIDAD COMO SUJETO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La Universidad puede ser, por las potencialidades que tiene, un agente directo de la cooperación, una entidad capaz de promover la solidaridad y llevar a la práctica proyectos concretos que sirvan para incrementar las

capacidades de la gente en otros lugares del mundo. Ahora bien, ¿cómo accionar y poner en marcha dichas potencialidades?

En principio, existe un ámbito en el que se hace más clara esta posibilidad, cual es el relacionado con el fortalecimiento de los sistemas de educación superior. En la actualidad, las universidades de la mayor parte de los países en desarrollo —claves para el aumento de las capacidades humanas— se ven sometidas a fuertes limitaciones para llevar adelante su labor, como consecuencia del recorte de medios y presupuestos lo que afecta de manera especial a las universidades públicas. El impacto de las políticas de ajuste y de recorte del gasto público sobre los sistemas de enseñanza superior ha sido, en algunos casos, demoledor. De ahí que la cooperación de nuestras universidades para fortalecer las de otros países constituya un campo prioritario para el impulso de la cooperación al desarrollo por parte de las mismas, lo cual puede y debe abarcar campos diversos como la formación del profesorado, el apoyo informático, el fortalecimiento y cualificación de los sistemas de gestión, la creación y dotación de bibliotecas, etc.

Ahora bien, para que la labor de la Universidad en este terreno pueda tener cierto alcance es preciso tener en cuenta una serie de aspectos:

- a) El primero se refiere a la necesidad de trabajar a medio y largo plazo. Carece de sentido la dispersión y el trabajo puntual que impide la continuidad de las acciones emprendidas y el fortalecimiento de lazos que hagan posible el logro de resultados. Por el contrario, deberían priorizarse aquellos programas y proyectos que impliquen la construcción de sólidos lazos con las universidades con las que se coopera, y que permitan el establecimiento de marcos de colaboración capaces de crear sinergias y movilizar los recursos existentes de manera más eficaz.
- b) El segundo tiene que ver con la necesidad de implicar al conjunto de la comunidad universitaria: profesores, estudiantes, y personal de administración y servicios. La legitimación de la cooperación al desarrollo en la Universidad requiere demostrar que todo el mundo tiene un hueco en la solidaridad con otras universidades, para lo cual es preciso desterrar la idea de que los programas de cooperación sólo tienen sitio determinados sectores de la comunidad universitaria.
- c) Por último, la puesta en marcha por parte de la Universidad de programas de cooperación al desarrollo implica la necesidad de que ésta ponga recursos al servicio de ésta. La cooperación solidaria nunca podrá ser algo indoloro, y la puesta por la cooperación requiere la dedicación de fondos que necesariamente irán en detrimento de otras actividades. La impostergable exigencia de que la Universidad

pueda recibir cofinanciación para sus proyectos de cooperación como lo hacen las ONGs y otras instituciones no debería entenderse como una despreocupación de la propia responsabilidad a este respecto.

5. LA UNIVERSIDAD COMO PARTICIPANTE, JUNTO A OTROS AGENTES SOCIALES, EN PROGRAMAS Y PROYECTOS DE COOPERACIÓN

Por otra parte, la Universidad no sólo es un agente de cooperación capaz de llevar adelante sus propios proyectos. Constituye también una institución que debe ser capaz de trabajar conjuntamente con otros agentes en programas de carácter integral: ONGD, ayuntamientos, pequeñas empresas...

¿Cómo puede la Universidad participar en esfuerzos de cooperación junto a otros agentes sociales? En este punto, es preciso llamar la atención sobre algo que muchas veces pasa demasiado desapercibido: el gran caudal de recursos humanos altamente cualificados que tienen nuestras universidades en los más diversos campos del conocimiento. Por ello, sería importante avanzar hacia marcos de trabajo en los que las universidades pudieran aportar sus propios conocimientos, recursos, y capacidades técnicas a proyectos y programas de desarrollo específicos, junto a otros agentes sociales. Además, en la actualidad, cada vez cobran más importancia los consorcios entre organismos e instituciones diversas capaces de aunar esfuerzos en la realización de programas más integrales y capaces de actuar sobre los problemas desde diversos ángulos.

Como se ha planteado, la Universidad cuenta a este respecto con unas capacidades técnicas de gran importancia que abarcan además a prácticamente todos los campos. Su capacidad para prestar asesoramiento técnico en los más variados campos puede ser de gran valor, pero para ello es preciso que las propias universidades mantengan una mayor relación con otros agentes de cooperación y se doten de estructuras ágiles capaces de responder a las demandas de las organizaciones sociales.

En este campo de la relación de la Universidad con otros agentes sociales de cooperación es preciso insistir en la necesidad de un mayor acercamiento hacia las ONGD. Durante los últimos años se ha instalado en algunos sectores, tanto universitarios como de las ONGD, un clima de recelo mutuo que es sumamente perjudicial para los intereses de la cooperación al desarrollo.

Ciertamente, la visión que ciertos sectores de las ONGD tienen de los universitarios no siempre es buena. Se ha llegado a decir que la aproximación de las universidades a la cooperación tiene que ver con el dinero que las administraciones ponen para la cofinanciación de proyectos, que la participación de los universitarios en la cooperación no suele tener un carácter

voluntario, que en la práctica de los universitarios en la cooperación predomina lo que se ha venido a bautizar como “turismo académico”, etc. La mayoría de esas percepciones carecen de fundamento y, además, desconocen el gran esfuerzo que muchos universitarios llevan años haciendo en el campo de la cooperación al desarrollo. Pero lo cierto es que, justa o injustamente, esas apreciaciones están ahí.

Por su parte, algunos universitarios tienen a veces una visión sesgada del trabajo que realizan las ONG y desconocen la importancia, envergadura y complejidad del mismo. Además, tienden a pensar que éstas se mueven a la defensiva y que tienen miedo de que la Universidad juegue un papel mayor en la cooperación, lo que a veces tiene cierta relación con la actitud de algunas ONG que adoptan una posición patrimonialista sobre la cooperación al desarrollo.

Pero, además de los aspectos subjetivos del problema, de la percepción del rol de unos y otros, existen espacios en los que suele solaparse el trabajo de ambas partes, provocándose a veces situaciones de conflicto que, en realidad, deberían transformarse en campos de fructífera colaboración. Uno de ellos es el de la formación, ya mencionado más arriba. Tradicionalmente, las ONGD habían venido organizando sus propios programas y cursos de formación para la cualificación de los cooperantes y las personas encargadas de dirigir los programas o las organizaciones de cooperación. Durante toda la última década han comenzado a surgir diversos cursos, fundamentalmente masters y otros cursos de postgrado, ofrecidos por universidades, para la formación en el campo de la cooperación, cursos que vienen a ocupar un terreno parecido al que ocupaban algunos cursos organizados por las ONGD. Sin embargo, esto no debería ser un problema sino todo lo contrario. Las universidades cuentan con buenos especialistas en diversos temas, y las ONGD con una gran experiencia a sus espaldas, lo que debería permitir un esfuerzo conjunto capaz de traducirse en una oferta formativa de calidad. La experiencia ha demostrado además que aquellos cursos en los que junto al profesorado universitario han participado como docentes expertos de las ONGD, han arrojado en general mejores resultados.

Desde la Universidad tenemos que ser conscientes de que, para que la colaboración pueda ser fructífera, es necesario ir dando pasos poco a poco y adoptar una actitud prudente y —por qué no decirlo— humilde. Tenemos que comprender que es hasta cierto punto lógico que gentes que llevan algunos 25 o 30 años trabajando en este campo, con enormes esfuerzos y generosidad, tengan ciertos recelos ante quienes se aproximan al tema pretendiendo sentar cátedra. Es preciso ir ganando en confianza mutua, reconocer nuestras mutuas capacidades y potencialidades, y poder llegar así a un marco de colaboración como el que se da con mucha mayor naturalidad en otros países.

6. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL COMO CAMPOS PARA LA FORMACIÓN HUMANA EN LA UNIVERSIDAD

Por último, hay una cuestión que no puede perderse de vista a la hora de plantear el debate sobre las potencialidades de la Universidad en la cooperación al desarrollo. Me refiero al papel que estas cuestiones pueden jugar en la formación humana de nuestros estudiantes.

La activa participación de la comunidad universitaria en la puesta en marcha de proyectos de cooperación al desarrollo incide en la cuestión de los valores, es decir en la consideración de la Universidad como un espacio fundamental para la formación de las futuras generaciones no sólo para su inserción laboral, sino también, para su capacidad de participar en los debates sobre los problemas que afectan al progreso de las sociedades en una clave de mayor equidad, sostenibilidad, y respeto a los derechos humanos.

El impulso del trabajo solidario y de la cooperación internacional al desarrollo puede y debe ser un buen complemento formativo y un ámbito en el que los estudiantes pueden acercarse a un conocimiento más integral del mundo en que vivimos, fortaleciéndose como personas y posibilitando su relación con el trabajo que fuera de la Universidad llevan a cabo diversos agentes sociales.

Mención especial merece la cuestión del voluntariado. No es éste desde luego el único campo en el que el voluntariado social tiene una amplia proyección. Muchísimos temas, más cercanos a veces a nuestra realidad, ocupan a miles de personas en tareas de voluntariado. Pero no es menos cierto que las cuestiones relativas a la solidaridad internacional y la cooperación al desarrollo interesan de forma creciente a nuestros jóvenes, por lo que el impulso de los mismos en las universidades puede jugar un importante papel en la canalización del voluntariado. Además, muchas de nuestras universidades debaten sobre la manera más eficaz de gestionar los créditos de libre elección y, en este sentido, los trabajos relacionados con la cooperación pueden tener un creciente papel en la medida en que la Universidad, como tal, decida implicarse más en esta tarea.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

Creo que es preciso un mayor compromiso de las universidades en la tarea de la solidaridad y la cooperación internacional para el desarrollo. Esta tarea debe diferenciarse de otros trabajos que la Universidad desempeña en el campo de la internacionalización y dotarse de una lógica y unos instrumentos propios que hagan posible su impulso.

Las universidades deben ser conscientes de su papel fundamental en el ámbito de la investigación y el debate sobre los problemas del desarrollo y la cooperación internacional, aprovechando los importantes recursos que tienen para ello. Las universidades deben, al mismo tiempo, ser capaces de impulsar programas propios de cooperación con otras universidades necesitadas de colaboración externa, desde el convencimiento de que ésta es una tarea fundamental en la expansión de las capacidades de desarrollo de las sociedades. Y deben ser capaces también de participar junto a otros agentes de cooperación en la puesta en marcha de programas conjuntos y/o complementarios, de manera que los universitarios puedan colaborar más estrechamente con otros sectores de la sociedad en la promoción de la solidaridad, y en la defensa de la equidad, la sostenibilidad, y los derechos humanos.

NOTAS

1. Este trabajo es un resumen de la ponencia presentada en las Jornadas sobre Universidad y Cooperación al Desarrollo celebradas en Córdoba en junio de 2003, organizadas por la AECI y la Universidad de Córdoba.

ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS

180. La palabra empeñada. Los Objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza
Plataforma 2015 y más
179. Emigración, pobreza y desarrollo
José Antonio Alonso (ed.)
178. La reafirmación del Imperio. Estados Unidos y la aventura occidental en Oriente Próximo
Rashid Khalidi
177. Gente que no quiere viajar a Marte. Ensayos sobre ecología, ética y autolimitación
Jorge Riechmann
176. De la Primavera de Praga al marxismo ecologista. Entrevistas con Manuel Sacristán Luzón
Edición de Francisco Fernández Buey y Salvador López Arnal
175. ¿Dónde están las llaves? El movimiento okupa: prácticas y contextos sociales
Ramón Adell Argilés y Miguel Martínez López (coords.)
174. Hindú. Nacionalismo religioso y política en la India contemporánea
Eva Borreguero

173. La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las Relaciones Internacionales
E. H. Carr
172. Cambiar el mundo
Daniel Bensaïd
171. La República Islámica de Irán. Dinámicas sociopolíticas y relevo de las élites
María Jesús Merinero Martín
170. La participación de los trabajadores en la democracia industrial
Arturo Lahera Sánchez
169. ¿Qué es la política? Tres respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt
Javier Franzé
168. Europa: entre la integración monetaria y la crisis económica mundial
Francisco Rodríguez Ortiz
167. Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina
Christian Freres y Karina Pacheco (eds.)
166. Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad
Mark Duffield
165. Porto Alegre se mueve. Veinte opiniones sobre el futuro del Foro Social Mundial
J.M. Antentas, J. Egireun y M. Romero (coords.)
164. Globalización, resistencia y negociación en América Latina
Günther Dietz y Beatriz Pérez Galán (eds.)
163. El divino Bolívar. Ensayo sobre una religión republicana
Elías Pino Iturrieta
162. Los Estados inviables. No-desarrollo y supervivencia en el siglo XXI
Oswaldo de Rivero
161. Educación ambiental para el desarrollo sostenible
Fernando Kramer

160. El despertar de la nueva China. Implicaciones del ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio
Jacinto Soler Matutes
159. El movimiento antiglobalización en su laberinto.
Agustín Morán (coord.)
158. Cultura, desigualdad y reflexividad. La sociología de Pierre Bourdieu
Javier Noya (ed.)
157. La presencia militar en las ciudades. Orígenes y desarrollo del espacio urbano militar en España
Rafael Mas Hernández
156. Hermanos y enemigos. Liberalismo y relaciones internacionales
Francisco Javier Peñas
155. Industria como naturaleza. Hacia la producción limpia
Blount, Luis Clarimón, Ana Cortés, Jorge Riechmann y Dolores Romano (eds.)
154. Bosnia en paz. Lecciones, retos y oportunidades de una posguerra contemporánea
Raúl Romeva Rueda
153. España y la cuestión palestina
Ignacio Álvarez-Ossorio e Isaías Barreñada (coords.)
152. Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes
José Antonio Alonso, Marta Arias Robles, E.V.K. FitzGerald, Paul Hoebink, Andrew Mold, Manuel Montobbio, Paul Mosley, Sheila Page, Kunibert Raffer y Olav Stokke
151. La puerta afortunada. Canarias en las relaciones hispano-africanas de los siglos XVII y XVIII
Germán Santana Pérez y Juan Manuel Santana Pérez
150. La globalización y sus crisis. Interpretaciones desde la economía crítica
I. Chesnais, G. Doménil, D. Lévy e I. Wallerstein
149. Conflicto en el centro escolar. El modelo de 'alumno ayudante' como estrategia de intervención educativa
Isabel Fernández, Emiliana Villaoslada y Silvina Funes

148. Elementos de análisis económico marxista
Los engranajes del capitalismo
A. Martin, M. Dupont, M. Husson, C. Samary y H. Wilno.
147. La formación del espacio público.
Una mirada etnológica sobre el Casc Antic de Barcelona
Nadja Monnet
146. Las Relaciones Internacionales en un mundo
en transformación
Fred Halliday
145. La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de
la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico
Pablo Bustelo y José Ángel Sotillo (comps.)
144. Desarrollo y cooperación en zonas rurales de América
Latina y África. Para adentrarse en el bosque
Gonzalo Ramírez de Haro, Antonio Rodríguez-Carmona, Alfredo Macías
y Pilar Ballarín (coords.)
143. Manual práctico de educación ambiental.
Técnicas de simulación, juegos y otros métodos educativos
Fernando Kramer
142. El trabajo de las mujeres.
Karen Messing
141. Hugo Chávez, tal cual
Teodoro Petkoff
140. La unificación de Corea.
El epílogo de la "guerra fría"
Santiago Castillo
139. Revolución y desilusión. La Venezuela de Hugo Chávez
Carlos Blanco
138. Radicalizar la democracia.
Porto Alegre: un modelo de municipio participativo
Sara Barceló Cordón y Zainer Pimentel C. Costa

137. El desarrollo: historia de una creencia occidental
Gilbert Rist
136. Israel-Palestina: la alternativa de la convivencia binacional
Michel Warschawski
135. Vivir de las rentas. El negocio del inquilinato en el Madrid
de la Restauración
Isabel R. Chumillas
134. El movimiento talibán en Afganistán.
Cosecha de tempestades
Michael Griffin
133. Irán. Hacia un desorden prometedor
María Jesús Merinero
132. Guerra en Kosova. Un estudio sobre la ingeniería del odio
Carlos Taibo
131. Historias del Sahara. El peor y el mejor de los mundos
Alejandro García
130. La mirada cruzada en la Península Ibérica. Perspectivas desde
la Antropología Social en España y Portugal
María Cátedra (ed.)
129. Bulgaria. Cambio social y transición a la democracia
Manuel Roblizo Colmenero
128. Guerra sin armas. La noviolencia en la defensa nacional
Anders Boserup y Andrew Mack
127. Paz y tierra. Modelos de desarrollo agrario en Guatemala
David M. Rivas y Úrsula Roldán
126. La Universidad a comienzos de siglo.
Una respuesta entre el pragmatismo y la utopía
José Manuel García Vázquez (ed.)
125. Pupitres desiguales. Integrar o excluir,
dilema del actual sistema educativo
Carmen Batres Rodríguez y Francisco de Paz Tante

124. Un paréntesis en el silencio
Gani Jakupi. (ed.)
123. El gran experimento. Ensayos sobre la sociedad global
Antonio Campillo
122. El Ejido. Discriminación, exclusión social y racismo
Ubaldo Martínez Veiga
121. El miedo a la paz. De la guerra de los Seis Días
a la Segunda Intifada
Ignacio Álvarez-Ossorio
120. Imaginación democrática y globalización
José M. Roca (ed.)
119. Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica
Luis Nieto Pereira (coord.)
118. Energías renovables, sustentabilidad y creación de empleo.
Una economía impulsada por el sol
Emilio Menéndez Pérez
117. China. La construcción de un estado moderno
Yolanda Fernández Lommen
116. La vara quebrada de la justicia. Un estudio histórico de la delincuencia
madrileña entre los siglos XVI y XVIII
Ángel Alloza
115. Opciones alternativas. Reflexiones desde la izquierda ante el nuevo siglo
Jaime Pastor (coord.)
114. El voto de las armas. Golpes de Estado en el sistema internacional
a lo largo del siglo XX
Jesús de Andrés
113. La constitución social de la subjetividad
Eduardo Crespo y Carlos Soldevilla (eds.)
112. Perfil de la Sociología española
Salustiano del Campo (coord.)

111. Estado débil y ladrones poderosos en la España del siglo XVIII.
Historia de un peculado en el reinado de Felipe V
Santos Madrazo
110. La desintegración de Yugoslavia
Carlos Taibo
109. África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera
Francisco Javier Peñas (ed.)
108. Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad
Gabriela Malgesini y Carlos Giménez
107. Emergencia del islamismo en el Magreb.
Las raíces sociopolíticas de los movimientos islamistas
Joan Lacomba
106. La gestación de Hugo Chávez. 40 años de luces y sombras
en la historia venezolana
Manuel Caballero
105. Historia de la OTAN. De la guerra fría
al intervencionismo humanitario
Fernando Hernández Holgado
104. El abecé de la paz y los conflictos. Educación para la paz
John Paul Lederach
103. Empleo y nueva relación salarial en la Unión Monetaria
Francisco Rodríguez
102. Aprendiendo a resolver conflictos en la infancia.
Manual de educación para la paz y la noviolencia
Stephanie Judson
101. Un mundo vulnerable. Ensayos sobre ecología, ética y tecnociencia
Jorge Riechmann
100. Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas,
subdesarrollo e izquierdas
Ugo Pipitone

99. La guerra que aprendieron los españoles. República y guerra civil en los textos de bachillerato (1938-1983)
José Antonio Álvarez Osés, Ignacio Cal Freire, Juan Haro Sabater y M^a Carmen González Muñoz
97. El espejismo de la formación ocupacional. Reflexiones sobre su vinculación con el empleo
José Luis Reina
95. El conflicto de Chechenia. Una guía de urgencia
Carlos Taibo
94. La dignidad quebrada. Las raíces del acoso sexual en el trabajo
Begoña Pernas, Marta Román, Josefina Olza y María Naredo
93. Cultivos y alimentos transgénicos. Una guía crítica
Jorge Riechmann
92. El campo en la cabeza. Pervivencia del agrarismo en la construcción de la identidad
Alejandro Miquel Novajra
91. El lienzo de Penélope. España y la desazón constituyente (1810-1978)
José Manuel Roca
90. La cosecha pendiente. De la intervención económica a la infraestructura cultural y comunitaria en el medio rural
Kepa Fernández de Larrinoa (ed.)
89. Opinión pública y desarrollo. La respuesta social ante las ayudas internacionales
José María Peredo Pombo
88. Políticas postmodernas. Crónicas desde la zona oscura
José María Ripalda
87. Política y comunicación
Fernando Ariel del Val, Víctor Moraru y José M. Roca
86. El empleo precario. Seguridad de la economía e inseguridad del trabajo