

Nuevos discursos, ¿nuevos tiempos?



España dio un giro importante en política exterior y compromisos con la cooperación internacional en 2004, pero el reto sigue siendo mejorar la cantidad de la ayuda para alcanzar los niveles propuestos internacionalmente e incorporar una perspectiva multidisciplinaria del desarrollo. No menos importante es la revisión del condicionamiento de la ayuda a la adquisición de bienes y servicios españoles y la condonación de la deuda externa de los países empobrecidos.

Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE)¹
 Campaña Pobreza Cero

Pablo Martínez Osés

Nueva política exterior

Desde el inicio de la presente legislatura (2004), el gobierno liderado por José Luis Rodríguez Zapatero realizó un giro espectacular de la política exterior española, orientándola al multilateralismo y asumiendo importantes compromisos con el mundo en desarrollo.

El cambio fue especialmente relevante en materia de cooperación internacional, al menos como declaración de intenciones, y se reflejó en el protagonismo de España en la propuesta Alianza contra el Hambre² presentada ante la ONU en 2004. En contraste, el gobierno de José María Aznar (1996-2004) se había situado en torno a la coalición contra el terrorismo internacional liderada unilateralmente por Estados Unidos.

El actual gobierno también dio una rápida señal de otorgar mayor relevancia a las políticas de cooperación internacional al renombrar al Ministerio de Asuntos Exteriores agregando “y de Cooperación”. A su vez, reforzó los aparatos de planificación y evaluación de políticas de la administración y elevó a la antigua Oficina de Planificación al rango de Subsecretaría de Estado. Algunos de sus nuevos puestos fueron ocupados por especialistas en cooperación internacional para el desarrollo.

Los primeros resultados no se hicieron esperar. En los primeros días de 2005 se aprobó un nuevo Plan Director de la Cooperación Española (PDCE) para el período 2005-2008 que esencialmente recoge los principios de la agenda internacional de desarrollo, entre ellos la lucha contra la pobreza mediante compromisos concretos y cuantificables, el apoyo a las políticas públicas y, muy destacadamente, la voluntad de contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) esbozados por la ONU en 2000.

Retos pendientes, avances escasos

La agenda que España debe cumplir en el marco de los ODM es clara y amplia. A partir del ODM 8 (fomentar una asociación mundial para el desarrollo) y en el marco de las diversas estructuras dispuestas al respecto (la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002, el Compromiso de Barcelona de 2004, el Informe del Proyecto del Milenio de 2005, la Declaración de Roma sobre la Armonización de 2003, entre otros) el conjunto de países donantes deberá realizar esfuerzos para incrementar la cantidad y la calidad de su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y para eliminar el peso de la deuda externa en las cuentas públicas de los países empobrecidos.

Mientras tanto, las normas y prácticas actuales del comercio internacional suponen para los países empobrecidos serios impedimentos que solo pueden ser desbloqueados por el conjunto de las economías más poderosas, entre ellas la española.

Si bien el PDCE recoge el compromiso público del gobierno de aumentar la AOD hasta el 0,5% del PNB en 2008, lo cierto es que España aún no cuenta con un marco presupuestario que incluya la evolución anual necesaria para alcanzar dicha cifra, por lo que no hay garantías efectivas de dicho incremento.

Con la elaboración de cada presupuesto nacional deberá negociarse el aumento de la AOD en contraposición a otras partidas del gasto público tradicionalmente consideradas prioritarias. De hecho, los primeros presupuestos elaborados por el actual gobierno y aprobados por el Parlamento ya encontraron serias dificultades para alcanzar apenas el 0,3% del PNB, básicamente a causa de la resistencia de los responsables económicos del propio gobierno.

En este sentido, es esencial que el Ministerio de Economía y Hacienda asuma su cuota de responsabilidad en los compromisos electorales y declaraciones públicas de Rodríguez Zapatero, quien en numerosas ocasiones ha declarado que se propone alcanzar el 0,7% al final de una hipotética segunda legislatura, es decir para 2012. Es una buena noticia aunque la fecha sea lejana, teniendo en cuenta que los ODM deben ser alcanzados apenas tres años después.

La experiencia nos obliga a ser cautos respecto a las posibilidades reales de que el gobierno alcance el incremento prometido. Aún no se ha ejecutado el primer ejercicio presupuestario completo y es pronto para analizar el grado de ejecución y su orientación.

En relación a los nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo, España se vinculó a los países comprometidos a explorar su viabilidad y oportunidad a través de la Alianza contra el Hambre. Una vez más, solo pueden valorarse las declaraciones de intención, pues poco se ha concretado hasta la fecha en el marco de esta alianza, y España parece centrarse en la elaboración de estudios y propuestas específicas sobre las posibilidades que otorgan las remesas de inmigrantes a sus países de origen.

La reorientación de la AOD como contribución a los ODM exige profundos cambios en todo el sistema español de cooperación, incluyendo rumbo y prioridades, capacidad de gestión y revisión de algunos instrumentos.

¿Ayuda o condiciones?

En España, la ayuda condicionada³ sigue teniendo demasiado peso tanto en la proporción de inversión realizada a través de estos instrumentos como en la influencia de los intereses comerciales y de expansión de la economía nacional en las decisiones políticas. En numerosas ocasiones, los análisis del Comité de Ayuda al Desarrollo (de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) han instado a los gobiernos españoles a reducir el peso específico de la ayuda ligada.

El instrumento crediticio Fondo de Ayuda al Desarrollo continúa recibiendo numerosas críticas por su ineficacia en la lucha contra la pobreza. Aún está pendiente la revisión de este instrumento, cuyo reglamento fue aprobado por el gobierno anterior sin debate parlamentario y que en la práctica supone la prioridad del apoyo a la internacionalización de empresas españolas por sobre las necesidades de desarrollo de los países receptores.

Según el nuevo PDCE, la ayuda española seguirá centrándose principalmente en países de ingresos medios, apoyándose en las ventajas comparativas que los lazos históricos, culturales e idiomáticos nos proporcionan. Aún aceptando las virtudes de dichas ventajas, es evidente que para combinarlas con la agenda de los ODM, España debería acometer estrategias específicas de lucha contra la desigualdad y la inequidad que asolan a millones de personas en ese conjunto de países.

1 La Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España (CONGDE) está formada por 94 ONGD y 14 Coordinadoras Autonómicas que, en su conjunto, suman más de 400 organizaciones dedicadas a la cooperación internacional.

2 La Alianza contra el Hambre es una iniciativa internacional liderada por el presidente de Brasil, Luis Ignacio “Lula” da Silva que cuenta con el apoyo de Chile y Francia.

3 La ayuda ligada o condicionada es aquella ayuda, donación o préstamo que se concede condicionada por el donante. Lo más frecuente es que esté condicionada a la adquisición de bienes y/o servicios del país donante.



Si bien la lucha contra la pobreza y la lucha contra la desigualdad presentan sinergias, deben incorporarse estrategias específicas que las diferencian notablemente. Resulta imprescindible que el sistema de cooperación apele a herramientas precisas para asegurar que la cooperación con países de ingresos medios se oriente tanto a una como a otra.

El PDCE no tiene en cuenta estas diferencias, por lo que la prioridad geográfica otorgada a los países de ingresos medios puede maquillar una cooperación aún muy centrada en promover los intereses comerciales y culturales nacionales más que las necesidades propias de los países beneficiarios.

Cuestión de cantidad y de calidad

Más alarmante es el escaso aporte de España al compromiso internacional de entregar entre 0,15% y 0,20% del PNB al conjunto de Países Menos Adelantados, asumido en 1995 en Copenhague. En los últimos años España asignó a esos países cifras en torno a 0,04%. Para alcanzar el porcentaje propuesto no es preciso abandonar la mencionada prioridad a los países de ingresos medios, pero sí es imprescindible combinarla con organismos multilaterales y/o fondos globales, al menos mientras el país no se dote de nuevas capacidades y especialistas que puedan suplir la falta de experiencia en la cooperación con ese conjunto de países.

La cooperación española tampoco ha cumplido por el momento el compromiso de Copenhague de destinar al menos 20% del total de la AOD a servicios sociales básicos. Actualmente, se destina alrededor de 13% a ese fin. Los recientes anuncios de nuevos aportes del gobierno al Fondo Catalítico de la Iniciativa por Vía Rápida para Educación Básica y al Fondo Global contra el VIH/SIDA son bienvenidos, y pueden ser considerados una muestra inequívoca y concreta de buena voluntad en la materia. No obstante, es preocupante que, en el caso del VIH/SIDA el PDCE considere prioritarios a 23 países de los cuales solo Mozambique y Namibia son países de alta prevalencia de la enfermedad.

La reforma del sistema de cooperación exige, sin lugar a dudas, un aumento espectacular de las capacidades de la administración, muy especialmente la incorporación de equipos multidisciplinares. El desarrollo es un fenómeno que requiere diversos enfoques, conjugados y coordinados con inteligencia para poder mejorar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones.

El esfuerzo del actual gobierno por optimizar la capacidad de planificación es innegable, pero los resultados esperados pueden verse seriamente frustrados sin una inversión simultánea en investigación multidisciplinaria y recursos que sostengan la implementación de los nuevos planes.

Condonar la deuda

En cuanto a la deuda externa, la demanda explícita de la agenda internacional es por demás clara: los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) solo tendrán posibilidades de alcanzar los ODM si se cancela de inmediato el 100% de su deuda bilateral y

multilateral. La iniciativa PPME no ha constituido un marco suficiente para lograr tal porcentaje de alivio. Será indispensable, entonces, sumar las voluntades de los principales países acreedores.

En el caso español, la cancelación de la deuda bilateral no significa un gran esfuerzo, dado que la mayor parte fue contraída por países de ingresos medios. El gobierno anunció acuerdos con Ecuador y Argentina para canjear deuda externa por inversiones en educación. Mientras se aguarda su concreción, es importante destacar la necesidad de que los fondos liberados se orienten a financiar estrategias nacionales de educación, en lugar de abocarse a proyectos inconexos o quedar condicionados a la compra de bienes y servicios españoles.

Lamentablemente, el presupuesto general de 2005 no se refirió a la condonación de deuda externa. Parece necesario que se dote de un Fondo para la Condonación de la Deuda Externa, con una partida presupuestaria propia y plurianual, que sirva como una herramienta más de la política de condonación de deudas. Este fondo, que podría recibir los recursos no utilizados por el Fondo de Ayuda al Desarrollo, facilitaría las contribuciones a instituciones multilaterales y a la vez favorecería la previsión a lo largo del año. El gobierno debería informar semestralmente al Congreso y al Senado de las operaciones realizadas por dicho fondo.

Intereses comerciales versus desarrollo

El gran asunto pendiente del actual gobierno es la coherencia en las políticas, en particular en lo referente a sus intereses comerciales y su posición en las diversas negociaciones de comercio en relación al cumplimiento de los ODM.

España no ha hecho contribuciones importantes a la labor de generar un sistema de comercio internacional más justo. Tampoco ha confrontado, en el ámbito de las negociaciones europeas, una posición en la que siguen primando los intereses de los grandes productores europeos y el aliento a un modelo de producción con uso intensivo de capital, agrotóxicos y mano de obra por encima de la promoción de los compromisos emanados de la IV Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) realizada en 2001 en Doha, Qatar.

Siguiendo esta orientación, España se opuso a la reforma de las condiciones de comercialización del algodón. En el caso del azúcar, su posición a favor de precios garantizados y cuotas favorecería indirectamente a los países en desarrollo. Sin embargo, no ha facilitado a estos países el acceso a los mercados de la Unión Europea (UE). Respecto al arroz, hay que tener en cuenta que el país es el mayor productor del cereal de la UE y seguramente su posición será muy conservadora.

Si bien el gobierno ha sido transparente en la información sobre sus posiciones en las negociaciones comerciales, no acepta que las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) integren las delegaciones oficiales, y solo las ha convocado a reuniones de carácter informativo, en ningún caso consultivo. Nada indica que pueda introducirse un cambio en este sentido.

Medidas urgentes para una oportunidad única

En resumen, España debe garantizar la adopción de objetivos ambiciosos en sus políticas de cooperación en materia de AOD, deuda externa y comercio internacional: 0,7% del PNB, objetivos del I Foro sobre Armonización de Roma de 2003, cancelación del 100% de la deuda externa a PPME, propuestas para el cambio de las normas y la representatividad de los países pobres en la OMC.

En el ámbito multilateral y concretamente en la cooperación a través de las instituciones financieras internacionales de desarrollo, España debería incorporar algunos mecanismos concretos para poner en práctica las recomendaciones del PDCE para la coherencia de las políticas de ayuda. En particular, asegurar la coordinación entre los diversos ministerios implicados, la participación social y el diálogo con el Parlamento y la sociedad civil.

Con este fin, un conjunto muy amplio de organizaciones y movimientos sociales a nivel nacional se suman a la Campaña Pobreza Cero, en el marco del Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza, con el que pretenden comprometer a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria para que apoyen un Pacto de Estado Contra la Pobreza, incluyendo las siguientes medidas:

- Aumentar la AOD hasta alcanzar el 0,7% del PNB con la máxima urgencia, destinando al menos una quinta parte a servicios sociales básicos (educación y salud) y orientando también una quinta parte al conjunto de Países Menos Adelantados, evitando la ayuda condicionada.
- Mejorar la calidad de la ayuda, reformando el sistema de cooperación para ampliar las capacidades y dotarlo de equipos multidisciplinares especializados en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible.
- Cancelar el 100% de la deuda externa bilateral de los Países Menos Adelantados de los que España es acreedor e instar al gobierno a asumir una posición de liderazgo ante las instituciones financieras internacionales para que estas condonen la deuda multilateral de esos países.
- Comprometer iniciativas de conversión de deuda externa bilateral por desarrollo, para que los recursos liberados sean orientados a alcanzar los ODM.
- Cambiar las normas del comercio internacional que actualmente privilegian a los países ricos y a sus negocios e impiden a los gobiernos de los países empobrecidos decidir cómo luchar contra la pobreza y proteger el medio ambiente.
- Eliminar las subvenciones que permiten exportar los productos de los países ricos a precios por debajo del costo de producción, dañando el sustento de las comunidades rurales en los países empobrecidos.
- Proteger los servicios públicos de liberalizaciones y privatizaciones con el fin de asegurar los derechos a la alimentación y el acceso al agua potable y los medicamentos esenciales. ■

