

Edita

Instituto Universitario de Desarrollo
y Cooperación (IUDC)
Universidad Complutense de Madrid
Donoso Cortés, 65-6ª
28015 Madrid

Consejo asesor

Presidente:
Antonio Fernández Poyato
Vocales:
Francisco Aldecoa Luzárraga
Carmelo Angulo Barturen
Celestino del Arenal Moyúa
Carlos Berzosa Alonso-Martínez
Louk de la Rive Box
Mª Emilia Casas Baamonde
Francesc Granell Triás
José Miguel Insulza Salinas
Alberto Navarro González
Guadalupe Ruiz-Giménez Aguilar

Consejo de redacción

Alfredo Arahuetes García
Maribel Castaño García
Noé Cornago Prieto
Alfonso Dubois Migoya
José Déniz Espinós
Felipe González A.
María A. González Encinar
Rafael Díaz-Salazar
Rafael Grasa Hernández
José Antonio Nieto Solís
Gustavo Palomares Lerma
Ignacio Soletto Martín

Dirección

L. Alfonso Gamó Rodríguez
José Ángel Sotillo Lorenzo

Colaboradores

Cecilia Carballo
Florencio Gudiño
Carlos Illán
Elena Pérez-Villanueva
Ruth Jaramillo
Juan M. Toledano
Joaquín Tasso

Secretaría de redacción

Enara Echart Muñoz
Patricia Déniz Alonso

ISSN: 1137-8875
D.L.: M-21909-1997



IUDC - UCM

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 17
INVIERNO 2006

Presentación 3

TEMA CENTRAL: Objetivos del Milenio: Misión (im)posible

Los objetivos de desarrollo del milenio:
¿Una nueva agenda de desarrollo? 9
*Enara Echart Muñoz
y Luis Miguel Puerto Sanz*

La Asociación Global para el Desarrollo
y su relación con la Ronda de Doha 29
*Juan Pablo Prado Lallande
y María Cristina Rosas*

Los mecanismos innovadores
de financiación para el desarrollo
y la Cumbre del Milenio +5 41
*Ignacio Suárez Fernández-
Coronado*

España y los Objetivos de Desarrollo
del Milenio 57
Leire Pajún Iraola

Un acercamiento a las políticas
españolas de comercio y de inversión
dirigidas a los países en desarrollo.
Las políticas activas 65
Felipe Carballo Ríos

Ayuda al desarrollo y seguridad:
¿dos agendas incompatibles? 79
Carlos Illán Sailer

Ciudades en la ecología del poder
económico global: ¿un factor clave
para la promoción de la sostenibilidad
del medioambiente? 95
Saskia Sassen

Migraciones y codesarrollo <i>Marta Carballo de la Riva</i>	115
Iniciativas ciudadanas para el cumplimiento de los ODM <i>Pablo J. Martínez Osés y Raquel Martínez-Gómez</i>	129
África y los Objetivos de Desarrollo del Milenio <i>Manuel De La Rocha Vázquez</i>	143
Recursos bibliográficos y fuentes de Internet sobre los Objetivos del Milenio <i>Enara Echart Muñoz</i>	149

SECCIONES FIJAS

Crónicas de la cooperación internacional para el desarrollo <i>Patricia Déniz Alons</i>	163
Los criterios de eficiencia y el dilema del control en la cooperación internacional: análisis de los gobiernos locales en Andalucía <i>M^a Ángeles Huete García</i>	175

RESEÑAS

Cómo contactar con el IUDC-UCM:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (IUDC-UCM)
Donoso Cortés, 65 - Sexto. 28015 Madrid
Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Facsímil: (+34-1) 394 64 14
Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es
URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

PRESENTACIÓN

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a los que se comprometieron los Estados en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, en el 2000, se han convertido en la nueva guía de actuación de las políticas de cooperación para el desarrollo, tanto de gobiernos donantes y receptores, como de organizaciones internacionales y de la sociedad civil. Dada la entusiasta acogida que han recibido estos objetivos por parte de los diferentes agentes de la cooperación, desde el IUDC-UCM nos pareció imprescindible ampliar el debate en torno a las implicaciones reales de los mismos. En efecto, tras cinco años, los avances no son los deseados, tanto en términos de reducción de la pobreza y sus múltiples dimensiones, como de cumplimiento de los compromisos de los países ricos. Y es esta última cuestión la que da origen a este número de la revista, que analiza principalmente los avances y retrocesos en relación a la creación de una Asociación mundial para el desarrollo, recogida en el objetivo octavo.

Para ello, en el primer artículo, Enara Echart y Luis Miguel Puerto tratan de insertar estos ODM en la secuencia histórica de los análisis sobre el desarrollo, repasando la evolución de las diferentes visiones del desarrollo hasta llegar a la lucha contra la pobreza como eje de las políticas, con las implicaciones que conlleva centrarse en paliar las consecuencias más que en atajar las causas del subdesarrollo. En este primer acercamiento se presenta asimismo el panorama general del cumplimiento de estos objetivos, con especial énfasis en los temas clave del objetivo octavo. Uno de estos temas clave, el comercio, es el eje central del artículo de Juan Pablo Prado Lallande y María Cristina Rosas, en el que se analizan los principales resultados de las negociaciones multilaterales en la OMC, tomando como referente principal la Ronda de Desarrollo de Doha. Para ello, se revisa la relación entre comercio y desarrollo y el estado actual de la Asociación Global para el Desarrollo, dadas las reticencias reales de los países más poderosos y de los organismos comerciales y financieros internacionales. Otro tema de creciente importancia, dada la escasez de recursos para financiar el desarrollo, son los mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo, que presenta en su artículo Ignacio Suárez Fernández-Coronado, tomando en consideración los resultados de la reciente Cumbre de las Naciones Unidas.

Tras este primer acercamiento general, nos pareció esencial contar con la participación de Leire Pajín, Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, para que presentara el camino que está recorriendo la cooperación

española para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y principalmente con el objetivo octavo. En relación con la cooperación española, el siguiente artículo, de la mano de Felipe Carballo Ríos, describe, desde una visión crítica, la evolución sufrida por las políticas españolas relacionadas con el comercio y la inversión respecto a los países menos desarrollados y altamente endeudados, muchas veces vinculadas y utilizadas con fines distintos al desarrollo.

El siguiente bloque de artículos se refiere a cuestiones que nos parece necesario debatir en relación a los objetivos del milenio. En primer lugar, Carlos Illán resalta la creciente vinculación entre la ayuda al desarrollo y la seguridad, fruto de una política de lucha global contra el terror que empieza después del 11/S, y las repercusiones que ello puede tener en la lucha contra la pobreza. Por su parte, Saskia Sassen nos ofrece una interesante reflexión sobre el papel que pueden jugar las ciudades en la promoción de la sostenibilidad medioambiental, recogida en el objetivo séptimo. Finalmente, Marta Carballo aborda un tema que, si bien no está incorporado en los ODM, se encuentra en el centro del debate sobre el desarrollo, a saber, el papel que en estos procesos pueden jugar las migraciones, con el denominado codesarrollo.

Antes de cerrar este bloque central, nos pareció que debían quedar también recogidas las iniciativas ciudadanas para el cumplimiento de los ODM, muy activas en los últimos meses. Para ello hemos contado con Pablo J. Martínez Osés y Raquel Martínez-Gómez, ambos coordinadores de la Campaña Pobreza Cero en la CONGDE, que nos presentan estas movilizaciones ciudadanas para demandar a los líderes políticos soluciones eficaces y urgentes orientadas al desarrollo internacional. Tampoco queríamos dejar de recordar la situación en la que se encuentra el continente africano, objetivo clave de los ODM por encontrarse en él la mayor parte de los países más pobres. Por ello, Manuel De La Rocha Vázquez presenta las últimas iniciativas promovidas en el ámbito internacional para apoyar el desarrollo en África. Esta sección se cierra con una relación de recursos bibliográficos y fuentes de Internet sobre los ODM, en la que se pueden encontrar los documentos más importantes emitidos por Naciones Unidas y otras instancias internacionales, así como un repaso de las principales conferencias de Naciones Unidas de los últimos años, por la importancia que han tenido y tienen en la configuración de esta nueva guía de las políticas de desarrollo.

En la siguiente sección fija de la revista, como en números anteriores, Patricia Déniz hace una revisión de los principales encuentros internacionales celebrados en el 2005 y las implicaciones de los mismos para la lucha contra

la pobreza y la desigualdad en el mundo en desarrollo. Por su parte, M^a Ángeles Huete García, a través de un estudio comparado de caso, trata de explicar cuál es la extensión de la gestión indirecta de la cooperación municipal en Andalucía, analizando los motivos por los que la mayor parte de la misma se realiza de forma indirecta y en concreto a través de ONGD. Finalmente, el lector podrá encontrar, en la sección de reseñas, una selección de obras recientemente publicadas y de especial interés para aquellos dedicados al campo de la cooperación para el desarrollo.

Como siempre, queremos agradecer el esfuerzo desinteresado que los autores han realizado para poder ofrecer a nuestros lectores este número.

IUDC-UCM

TEMA CENTRAL

OBJETIVOS DEL MILENIO:

MISIÓN (IM)POSIBLE

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: ¿UNA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO?

ENARA ECHART MUÑOZ Y
LUIS MIGUEL PUERTO SANZ*

RESUMEN

Este artículo busca insertar a los objetivos del milenio en la secuencia histórica de los análisis sobre el desarrollo, repasando la evolución de las diferentes visiones del desarrollo, y como se ha ido llegando a la lucha contra la pobreza como eje central de las políticas, con las implicaciones que puede tener adoptar un enfoque centrado en paliar las consecuencias más que en atajar las causas del subdesarrollo. Se presenta asimismo el panorama general del cumplimiento de estos objetivos, para terminar con algunas consideraciones acerca de la adopción de esta nueva agenda... ¿de desarrollo?

ABSTRACT

This article seeks to insert the Millenium Development Goals in the historical sequence of developmental studies, revising the evolution of the different visions of development and how the fight against poverty has become a central issue in development policies, with the implications of adopting an approach centered in relieving the consequences more than approaching the roots of underdevelopment. The article also presents a general panorama of the fulfillment of these goals, to end with some considerations about the adoption of this new... development agenda?

* Enara Echart es investigadora del IUDC y doctoranda en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Luis Miguel Puerto es profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCM e investigador asociado al IUDC.

RÉSUMÉ

Cet article prétend situer les objectifs du millénaire dans la séquence historique des analyses sur le développement, en révisant l'évolution des différentes visions du développement, et comment nous arrivons à la lutte contre la pauvreté comme axe central des politiques, avec les implications que peut supposer avoir adopté une analyse centrée en pallier les conséquences plutôt que de finir avec les causes du sous-développement. De même, les auteurs présentent le panorama général de l'accomplissement de ces objectifs, pour terminer avec quelques considérations sur l'adoption de ce nouvel agenda... de développement?

Introducción

En el año 2000, los jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron, en la Cumbre del Milenio, a cumplir una serie de objetivos de desarrollo, que tenían como eje central la lucha contra la pobreza y el hambre. Además de este primer objetivo, los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) se refieren a la necesidad de lograr una educación primaria universal; promover la equidad de género y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, como la tuberculosis; garantizar la sostenibilidad medioambiental (deteniendo la deforestación, disminuyendo las emisiones de dióxido de carbono, asegurando el acceso a agua potable y mejorando las condiciones de vida en las chabolas); y fomentar una asociación mundial para el desarrollo (lo que se traduce en mejorar las condiciones comerciales, incrementar y mejorar la ayuda oficial al desarrollo, atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, sin litoral y pequeñas islas, encarar los problemas de la deuda externa, proporcionar un trabajo digno y productivo a los jóvenes, asegurar el acceso a los medicamentos esenciales, y velar por el aprovechamiento de los beneficios de las nuevas tecnologías).

Estos objetivos surgen tras los sucesivos fracasos de las políticas en pro del desarrollo, que llevan a las Naciones Unidas, y a otros organismos internacionales, a reestructurar los compromisos anteriores bajo la forma de una guía de mínimos, en la que no se incorporan los conceptos más evolucionados de las teorías del desarrollo, ni se pretende reformar el contexto en el que se inserta el subdesarrollo (más allá de algunas cuestiones incorporadas en el objetivo octavo), lo que les convierte en una política de alivio

de las consecuencias del mismo, más que en una verdadera política de desarrollo que enfrente las causas del fenómeno. Situación tanto más cuestionable en la medida que han introducido una concepción del desarrollo, asociada esencialmente a la erradicación de la pobreza, medida de forma concreta.

A pesar de estas cuestiones, los ODM han recibido una calurosa acogida por parte de numerosos actores del sistema de cooperación internacional, lo que hace conveniente detenerse a reflexionar, desde una perspectiva crítica, sobre las implicaciones que tiene esta nueva agenda... ¿de desarrollo?. Para ello, el artículo comenzará repasando la evolución de las teorías del desarrollo hasta llegar, en el momento actual, a la lucha contra la pobreza, como eje central de cualquier política de desarrollo. A continuación, se abordarán algunas dimensiones del objeto de estudio, a saber, las implicaciones que tiene el hecho de situar la pobreza como objetivo central.

Más allá de estas cuestiones, que permiten situar estos objetivos en un contexto más amplio, desvelando la filosofía que encierran en tanto guía de mínimos para la lucha contra la pobreza, cinco años después de esta declaración de intenciones, son todavía demasiado escasos los avances, como se verá en los siguientes apartados. Se comenzará analizando los ejes centrales de la Asociación mundial para el desarrollo, a saber, los temas de comercio y deuda; y se ofrecerán algunos apuntes sobre los avances en la consecución de los siete primeros objetivos. El artículo se cerrará con unas breves conclusiones acerca de las implicaciones de esta nueva agenda de la cooperación internacional para el desarrollo.

Una aproximación sintética y tentativa hacia la teoría del desarrollo

Los análisis sobre el desarrollo son, dentro de la disciplina económica, relativamente recientes en el tiempo. No obstante, cabe mencionar que los desarrollos teóricos, con diferentes perspectivas, desde los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, experimentaron cierta efervescencia, y en todo caso es necesario reconocer que la economía del desarrollo ha experimentado mayores impulsos, aún considerando ciertos períodos de atonía, que su objeto de estudio, a saber, el desarrollo económico. Se puede, incluso, interpretar que no hay un dinamismo en la disciplina con relación a nuevas aportaciones teóricas y que ha tenido lugar, en el momento actual, una reorientación en la medida que el estudio sobre el desarrollo se ha visto reemplazado por el análisis de la lucha contra la pobreza.

Las discusiones a propósito del desarrollo suponen un ejercicio de creación *ex novo* que se concreta, esencialmente, después de la segunda guerra mundial. De un lado, el esfuerzo institucional de carácter internacional por dar cabida a las nuevas preocupaciones relativas al desarrollo en el marco de las Naciones Unidas¹ y, de otro lado, la articulación de los esfuerzos de los países subdesarrollados que reclamaban la descolonización y el desarrollo², permiten la aparición en el panorama mundial de una interpretación del desarrollo como un tema esencialmente económico, en particular, identificado, las más de las veces, con el crecimiento. De la mano de la industrialización, de la utilización de tecnologías modernas, de la presencia activa del Estado como promotor del crecimiento, de la ayuda exterior bajo la forma de inversión extranjera o de ayuda oficial, se alcanzaría el objetivo de la modernización. Una lectura optimista que gustaba de ser oída por los países subdesarrollados.

Esta visión del desarrollo, ligada casi en exclusiva al crecimiento económico, es dominante, pero no hegemónica. Es posible encontrar voces discordantes entre los estudiosos internacionales de la economía del desarrollo, análisis que supusieron el arranque de otros enfoques críticos, punto por punto, con la teoría de la modernización. Entre los mismos, conviene señalar las aportaciones de D. Seers³ quién rechaza, a partir de consideraciones históricas y empíricas, la validez universal de la economía, y realiza una fundamentada crítica de la teoría de la modernización al considerar que no se puede establecer una ley aplicable de forma universal y atemporal que se infiera del estudio de casos particulares, que son la excepción en la economía mundial. El caso general que la realidad proporcionaba, y proporciona, es el de los países subdesarrollados, de modo que emplear la referencia histórica de los países desarrollados es un grave error metodológico.

Los planteamientos modernizadores son muy atractivos mirados desde la perspectiva del Norte pues justificaban el mantenimiento de políticas que favorecían el crecimiento económico interno y la ayuda internacional en el contexto de la guerra fría. De otro lado, las etapas del crecimiento se convertían en una suerte de promesa, que actuaba como la recompensa para y por

1. En el marco de las Naciones Unidas se crea en el año 1958 el Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, dentro del Banco Mundial en el año 1956 ve la luz la Sociedad Financiera Internacional; aparecen también durante los años sesenta los Banco Regionales de Desarrollo para África (1964) y para Asia (1966). Asimismo, surge en 1964 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo. En buena medida estas instituciones se han encargado de impulsar el *modelo de desarrollo* propuesto desde los países industrializados, para mantener la terminología de época.

2. La mayoría de las demandas establecidas en los diferentes foros que han estructurado las posiciones de los países subdesarrollados han sido incorporadas en las resoluciones de las Naciones Unidas, e incluso progresivamente aceptadas en el marco internacional.

3. SEERS, D. (1963), "The limitations of the special case", publicado en el *Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics*, número 25, pp. 77-98.

abordar un modelo de desarrollo eurocéntrico. No obstante, a pesar de que los primeros teóricos del desarrollo hacen hincapié en los factores internos por sobre los internacionales para intentar comprender el fenómeno del subdesarrollo, en sus trabajos hay una honda preocupación por los efectos del comercio, de los movimientos internacionales de capital, e incluso de las migraciones, bajo diferentes acepciones y con distintas conclusiones a lo largo del tiempo. A finales de los años cincuenta comienzan a aparecer análisis que dudan del supuesto impacto beneficioso que se atribuía, y atribuye, al comercio sobre el crecimiento desde los planteamientos de la teoría neoclásica del comercio internacional⁴.

La reacción a estos enfoques se realizó desde dos perspectivas: de un lado, se encuentran quienes realizan algunas reflexiones sobre la teoría de la modernización con sentido conservador, que concentran su trabajo en reforzar el papel del mercado como garantía de eficiencia y de libertad económica, por lo que sugieren, en términos de recomendaciones de política, un esfuerzo liberalizador en los países subdesarrollados.

Por otro lado, están los análisis neomarxistas estadounidenses⁵ y los enfoques dependetistas. Para los primeros se hace necesario establecer una conexión entre los análisis de la tradición marxista y la realidad del momento, en particular prestando atención al fenómeno de la concentración del capital en la economía. Su obra supone un aporte y mantiene una influencia considerable en la forma de interpretar las relaciones entre los países desarrollados y los subdesarrollados en tanto que, de una parte, considera a los países subdesarrollados como actores del desarrollo a lo largo de la historia, en particular de los países desarrollados; y de otra, entienden que el logro del desarrollo no se alcanzará integrándose en el sistema sino abandonándolo. En cuanto a los dependetistas, es difícil identificar un cuerpo de conceptos y una posición teórica común, por ello conviene hablar de diversos enfoques que prestan atención a elementos distintos, si bien complementarios. Esta circunstancia no merma un ápice su contribución a la teoría del desarrollo, su perspectiva ha permitido cuestionar de forma clara la teoría de la modernización y pensar el desarrollo y el subdesarrollo de forma nueva, superando la naturalidad de las etapas del crecimiento al incorporar en el análisis una visión histórica de las transformaciones de la periferia en función de su inserción en la economía mundial.

4. Se puede ver, en ese sentido, las aportaciones de Ragnar Nurkse "Algunos aspectos internacionales del desarrollo económico", en AGARWALA, A. y SING, S. (1973), *La economía del subdesarrollo*, Tecnos, Madrid. O también, MYRDAL, G. (1959), *Teoría económica y países subdesarrollados*, F.C.E., México. Sólo por citar dos clásicos.

5. Con Paul A. Baran y Paul M. Sweezy tal vez como máximos representantes, con su texto de 1969, *El capitalismo monopolista*, Anagrama.

Más allá de los debates teóricos entre las diferentes interpretaciones sobre el desarrollo y el subdesarrollo, sus múltiples conexiones, al final de la década de los años sesenta la situación de la mayoría de la población de los países subdesarrollados no ha experimentado una mejora. Aparece, en ese momento, el concepto de “desarrollo autocentrado” en el lenguaje del desarrollo. Resumido, de forma en exceso simplificadora, en la consigna de basarse en las propias fuerzas, se trata de una continuación lógica de los trabajos de la escuela de la dependencia. La línea argumental se planteó como sigue: si la inserción en el sistema mundial genera dependencia, lo razonable es practicar la desconexión del sistema⁶, persiguiendo la libertad interna y la política exterior autónoma. A pesar de esta primera y radical aproximación, una revisión más detenida sugiere que autonomía no significa autarquía. No se excluyen la ayuda, ni las inversiones extranjeras, particularmente siempre que se orienten a favorecer las propias fuerzas, y ello a pesar de que realiza una fuerte crítica contra la ayuda en tanto que, por sí sola y con independencia de su monto, no se considera suficiente para promover la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población. Se trata de un modelo de desarrollo distinto del dominante en el contexto internacional, con una reducción del papel del comercio, una minimización de la contribución industrial, la propuesta de regresar a la tierra y todo ello colmado con un estilo de vida que se adecue a los valores tradicionales, incorporando la disciplina en el trabajo y la redistribución de la renta⁷.

La década de los años setenta se percibe como un período de incremento de la presencia en la escena internacional de los países subdesarrollados, sin embargo es difícil percibir mejoras en materia de desarrollo, aunque sigue existiendo una visión optimista a propósito del mismo en tanto que la distribución de los recursos y del poder a gran escala podía facilitar el logro del desarrollo. Los países desarrollados deben ceder espacios en la dimensión política y compartir, además de cooperar, en el plano económico. Surge, en este marco, un esfuerzo más por discutir un nuevo orden económico internacional (NOEI), que no representa avances sensibles en cuanto a la interpretación del fenómeno del desarrollo, por el contrario es más de lo mismo. Es del centro desarrollado de donde provienen aquellos elementos que contribuyen al desarrollo: la ayuda internacional; las inversiones privadas; los recursos destinados a las organizaciones y organismos internacionales; la tecnología; el aumento de la capacidad de compra de los ingresos por exportación de materias primas, resultado de un precio más elevado; la facilidad de acceso a

6. La Declaración de Arusha incorpora un discurso con contenido normativo, con un catálogo de prescripciones.

7. Esta suerte de autonomía social, permitir a un grupo humano sobrevivir contando con sus propios recursos, es el modo de vida característico desde los albores de la humanidad.

los mercados de los países industrializados, la renegociación de la deuda... Empleando la perspectiva del tiempo se pueden formular dos consideraciones: de una parte, que lejos de reducirse la diferencia entre los países desarrollados y subdesarrollados, las formulaciones del NOEI no hacen sino aumentarla; y de otra, que buena parte de los aspectos que se necesitan para acometer la tarea del desarrollo siguen estando en las demandas de las agendas internacionales⁸.

Una vía original en cambio se encuentra en el informe *¿qué hacer?*⁹, con sugerentes aportaciones. Considera el desarrollo como un todo, con carácter endógeno y ligado a la cultura propia, lo que limita los modelos imitativos. Debe orientarse a la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población y para ello debe ser autocentrado. Reconoce las articulaciones entre las dimensiones interna e internacional que favorece la explotación de amplias mayorías del Sur, y de minorías del Norte. Incluye los límites ecológicos, relacionados con los sistemas sociales y tecnológicos, para cualquier modelo de desarrollo. Por último, incorpora una propuesta de reforma del sistema de las Naciones Unidas, a tenor de los cambios acaecidos en el mundo desde su configuración al concluir la segunda guerra mundial.

La constatación de que el paso del tiempo no facilita la cobertura de las necesidades básicas de la población da pie a nuevos análisis que proponen la incorporación de la aproximación de las “necesidades fundamentales”¹⁰ con el apoyo de grandes instituciones internacionales y de las organizaciones no gubernamentales. En sus primeras formulaciones incluyen dos elementos: en primer lugar, el mínimo necesario en una familia para el consumo individual, alimentación, alojamiento y ropa adecuada, junto a algunos artículos domésticos y mobiliario; en segundo lugar, hay una referencia a los servicios básicos agua potable, sistema sanitario, medios de transporte, posibilidades de instrucción y servicios de salud. Se refuerza la interpretación del desarrollo entendido como un todo y, así, se establece una ruptura con la esencia económica. Las dudas y los planteamientos críticos se concentran en qué debe entenderse por necesidades básicas y en cuáles son los medios para alcanzarlas.

8. Por ejemplo, en el objetivo 8 dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la meta doce se contempla el desarrollo de un sistema comercial y financiero abierto, regulado, previsible y no discriminatorio. O bien, la meta quince según la que se debe encarar de manera general los problemas de la deuda de los países subdesarrollados.

9. El informe Dag Hammarskjöld, sobre el desarrollo y la cooperación internacional *¿Qué hacer?*, preparado con ocasión de una reunión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas durante el año 1975. También cuenta con el patrocinio del Banco Mundial, de la OIT y del Foro del Tercer Mundo, de modo que tuvo un efecto mediático considerable y permite reconciliar a las organizaciones no gubernamentales con las instituciones multilaterales, en particular con el Banco Mundial.

10. Una de las primeras apariciones es en el informe *¿Qué hacer?*.

En el final de la década de los setenta y durante los primeros años ochenta se asiste a la denominada contrarrevolución neoclásica, sus planteamientos giran alrededor de los siguientes ejes: en primer lugar, la eficacia del mercado como mecanismo de asignación de los recursos, junto a una fuerte crítica sobre la intervención del Estado, en tanto que distorsiona la actividad económica; en segundo lugar, la reivindicación de la inserción en la economía mundial, de la mano de esquemas liberalizados y liberalizadores de los sistemas de protección existentes. De nuevo la lógica del mercado es universal y cualquier cambio que se haya puesto en marcha para facilitar alguna oportunidad a los países subdesarrollados no hace más que alterar las reglas del juego, esto es restar posibilidades a las economías impulsadas por la competencia.

En este período también hace su aparición la idea del “desarrollo sostenible”, pero estrechamente conectada al crecimiento permanente, como un esfuerzo por conciliar el respeto al medio ambiente y el desarrollo. De ahí, en adelante, la preocupación por las cuestiones medioambientales quedará incorporada al discurso sobre el desarrollo. Lo más destacable es que sigue ampliando el ámbito de trabajo del desarrollo más allá de lo económico, incluyendo los costes sociales y ambientales de las políticas de crecimiento, que por otro lado propugna¹¹.

Las necesidades básicas, el respeto al medio ambiente e incluso el “ajuste con rostro humano” fueron algunas de las aportaciones desde las organizaciones y los organismos internacionales. Así, un grupo de expertos se dedican a hacer del desarrollo algo deseable de nuevo, tras cuatro décadas de fracasos en las recomendaciones de política emanadas desde las instituciones internacionales.

La aparición del “desarrollo humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sigue profundizando algunos elementos previos al sacar de la esfera de lo económico el concepto de desarrollo. Combinaba, en sus primeras etapas tres indicadores: la renta *per cápita*, la esperanza de vida y el grado de alfabetización, posteriormente se incorpora un indicador de libertad humana. De ese modo, es posible definir los alcances de los países subdesarrollados en otros términos más allá del crecimiento económico¹² que,

11. El informe Brundtland, titulado *Nuestro futuro común* identifica un catálogo de problemas que tendrán consecuencias en la ecología: la deforestación, la degradación de los suelos, el aprovisionamiento de agua, el deterioro de la capa de ozono, el calentamiento global, la crisis energética, la extinción de diferentes formas de vida en el planeta.

12. Cabría considerar que se produce, por fin, la ruptura de los automatismos interpretativos entre crecimiento y desarrollo. Puede haber crecimiento sin desarrollo, desarrollo sin crecimiento y, por supuesto, crecimiento con desarrollo, o ni uno ni otro.

adicionalmente, permite valorar la asignación de los fondos disponibles, tanto internos en forma de políticas públicas de desarrollo, como internacionales bajo las distintas modalidades de la cooperación internacional, y comprobar su eficacia con relación a las prioridades.

La concepción del desarrollo humano sugiere ampliar las posibilidades que se ofrecen a cada *uno*, se encuentran el repliegue individualista y la exaltación de la competencia que permita ganar a los mejores junto al compromiso con los más desfavorecidos y la preocupación por la miseria humana. Cada sujeto se convierte así en el principal actor de su desarrollo, se abandona la tradición teórica de pensar el desarrollo en tanto que proceso colectivo, se condena al ostracismo cualquier esfuerzo por pensar sobre las causas del fenómeno contra el que se realizan las propuestas de política, se entra en un período en el que la consecución pragmática de ciertos indicadores, con los que se construye el índice de desarrollo humano, condiciona las propuestas de política y relega el análisis crítico sobre lo que se hace, y las razones o el sentido de lo que se hace.

Varias décadas dedicándose al análisis del desarrollo no han logrado la erradicación del objeto de trabajo, pero han desilusionado a muchos que han renunciado al estudio de la economía del desarrollo y que han volcado sus esfuerzos, junto con, y en las Naciones Unidas, por identificar un nuevo objeto de estudio que justifique su participación en el escenario internacional y su pervivencia como institución. El *nuevo* problema es el de la pobreza, para ser operativo se identifica como la “lucha contra la pobreza”, caminamos decididos hacia el mundo de la pobreza cero, haciendo caso omiso de la tendencia estructural dentro del sistema económico capitalista hacia la polarización y la desigual en el crecimiento, pero también en el desarrollo.

Algunas cuestiones relacionadas con el nuevo ámbito de trabajo

Es difícil encontrar a alguien que se niegue a la reducción del número de pobres, como queda reflejado en las campañas promovidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y apoyadas por un buen número de organizaciones no gubernamentales y otras del contexto social, e incluso por actores gubernamentales que han incluido los Objetivos de Desarrollo del Milenio en parte, en las orientaciones estratégicas de su política de cooperación. Cuentan, en definitiva con innumerables adhesiones de la más diversa procedencia.

Cualquier aproximación requiere encuadrar el objeto de análisis, al menos tres reflexiones deberían ser tomadas en consideración. En primer lugar, la pobreza no existe en el vacío sino que es necesario encuadrarla en el marco de las relaciones sociales, económicas, políticas, etc., de lo contrario se corre el riesgo de aislar el fenómeno y dejar de la mano de los pobres la responsabilidad de su erradicación. Si se empleara el mismo método de análisis, igualmente la riqueza es un problema y nadie ha formulado, y las Naciones Unidas menos aún, un conjunto de estrategias para luchar contra la riqueza. La riqueza y la pobreza son dos caras de una misma realidad, tanto al interior de los territorios, como en el plano internacional.

En segundo lugar, al igual que ha ocurrido con la definición de las necesidades básicas, el concepto de pobreza es una construcción social de carácter multidimensional, de modo que es razonable pensar que se vea afectada por la historicidad del objeto y del sujeto. De otro modo, qué es y qué deja de ser la pobreza depende del período de tiempo y del lugar en el que situemos el objeto de estudio, y depende, a su vez, de la perspectiva de quién realice la aproximación conceptual.

Por último, lo que el Banco Mundial, por ejemplo, ha identificado con la complejidad del desarrollo permite establecer actuaciones en multitud de campos: el crecimiento económico, las relaciones de género, la descentralización, la formulación de políticas públicas, la construcción de capital social, el buen gobierno, por señalar algunas. Las recomendaciones de política sugieren que es necesario abordar todas las dimensiones a un tiempo, combinadas entre sí, y buscando la coherencia interna de las políticas, lo que sugiere un escenario complejo en extremo. Pero, ¿qué esconde este enfoque multidisciplinar? Más allá de la complejidad del desarrollo el Banco Mundial y el PNUD intentan dos objetivos: por un lado, hacer más eficaces los mercados y ampliarlos en la medida de posible, para lo que se admite la oportunidad de la corrección de los fallos del mercado por parte de las instituciones públicas, especialmente si actúa a favor de los marginados y excluidos; por otro lado, promover el buen gobierno impulsando el papel de la denominada “sociedad civil”, reduciendo el poder del Estado en pro de las organizaciones sociales que se entienden más próximas a las necesidades de la población.

Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

La aparición de problemas globales en el escenario internacional es, en buena medida, resultado de la creciente desigualdad internacional. La magnitud de estos problemas no permite abordar su tratamiento desde una perspectiva

individual, sino que hace precisa la asociación multilateral para intentar enfrentar simultáneamente sus causas y sus consecuencias pues unas y otras se reparten a lo largo y ancho del mundo. El deterioro del medio ambiente, los movimientos migratorios, las pandemias, el agotamiento de los recursos, las crisis humanitarias, los conflictos armados, etc, requieren de un compromiso entre países desarrollados y países subdesarrollados, con presencia de instituciones internacionales. Esta hipotética asociación queda contemplada en el identificado como objetivo ocho dentro de los ODM, donde por medio de la ayuda internacional, del alivio de la deuda, del acceso a los mercados y de la transferencia de tecnología, tal y como se podría desprender de las metas número doce, quince y diecisiete interpretadas de forma sintética, los países desarrollados intentan favorecer la consecución del resto de objetivos vinculados esencialmente a la dimensión interna en los plazos establecidos. Aunque el contexto actual es nuevo, las propuestas son iterativas, aspecto al que no habría que darle mayor trascendencia si estuvieran operando en el sentido adecuado para lograr cumplir la agenda internacional en materia de lucha contra la pobreza, sin embargo ¿qué está ocurriendo en lo que se refiere a un sistema de comercio más abierto, regulado, previsible y no discriminatorio?, ¿cuánto se ha avanzado en favorecer el alivio de la deuda?

En lo que hace a la primera cuestión, es preciso señalar, para enmarcar la respuesta, que los países subdesarrollados han cambiado su presencia en las negociaciones multilaterales de comercio en los últimos veinte años. De una casi nula participación hasta la Ronda Uruguay (1986-1994) a una creciente preocupación por los temas que se incluían en la agenda internacional del comercio y a una conciencia de las posibilidades de influir en el sentido de los acuerdos adoptados¹³.

Por encima de denominaciones interesadas, la Ronda Doha (2001) conocida como la Ronda del Desarrollo no ha supuesto grandes avances en materia de coordinación y de coherencia de políticas públicas internacionales para avanzar en la construcción de una estrategia de asociación global para luchar contra la pobreza¹⁴. Los esfuerzos de liberalización comercial necesitan de algunas precondiciones para que faciliten el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, entre otras: de políticas de fortalecimiento institucional para la

13. Hay que dejar constancia de que el grupo de países subdesarrollados es muy heterogéneo, si bien se han producido coincidencias en algunos asuntos como el de la liberalización de los mercados agrícolas, bloqueando las negociaciones en la reunión de Seattle (1999) o frenar las discusiones en la conferencia de Cancún (2003).

14. El Consejo Consultivo de la OMC reconoce el carácter limitado de las iniciativas destinadas a favorecer la coherencia y la coordinación de políticas dentro del sistema de las Naciones Unidas, más allá de la defensa del liberalismo, sobre lo que sí hay un acuerdo tácito.

creación de redes de protección enfocadas a todos aquellos sectores productivos, y colectivos humanos que pierden como resultado de la puesta en práctica de la apertura externa indiscriminada. Como cualquier política es necesario ser conscientes de que generará ganadores y perdedores, de muy distintos grados en cada grupo, generando efectos contrarios a los que se pretende alcanzar.

Otro aspecto que ha suscitado notable interés ha sido la liberalización textil. Formalmente la desaparición del acuerdo multifibras se ha concretado en enero de 2005, se trata de la supresión de un sistema de protección de treinta años de duración que ha permitido proteger los mercados de los países desarrollados de la competencia textil de algunos subdesarrollados. Pero junto al beneficio de los productores localizados en los países desarrollados, con presencia de empresas transnacionales¹⁵, es preciso cuestionar la utilización de medidas *antidumping* por parte de los países desarrollados, en ocasiones empleadas de forma abusiva, convirtiendo la herramienta en un mecanismo de protección encubierta que limita el alcance de los acuerdos de liberalización¹⁶.

Adicionalmente, un tercer elemento de reflexión se sitúa en la liberalización agrícola. Los niveles de protección fundamentalmente articulados por los países desarrollados, aunque también se puede incluir algún país subdesarrollado de renta media, mediante prácticas arancelarias y no arancelarias, como las subvenciones a la producción y a la exportación llegan a representar entre cinco y seis veces más de lo destinado por los mismos para ayuda oficial para el desarrollo. Las negociaciones que están teniendo lugar, previas a la Ronda de Hong Kong (2005), no incluyen a los que se encuentran en la categoría de países menos avanzados, en su mayoría importadores netos de todos los productos agrícolas. Las diferentes posiciones dentro del amplio abanico de países subdesarrollados complican la posibilidad de entendimiento, máxime cuando no está claro si es preferible centrarse en las rebajas arancelarias o en la eliminación de subsidios, toda vez que la liberalización arancelaria suele ser contestada por parte de los países desarrollados con la inclusión de sistemas compensatorios de protección.

15. Parece excesivo a la luz de la creciente transnacionalización de las ramas productivas textiles que buena parte de las exportaciones textiles procedentes geográficamente de países subdesarrollados sea en realidad producción nacional de los mismos. Debería analizarse en el marco del creciente comercio intrafirma dentro del comercio mundial y de las estrategias empresariales de localización productiva más ventajosa para la empresa.

16. El que fuera Secretario General de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, Raúl Prebisch, señalaba que "los centros jamás violan los principios: cuando no les vienen bien los dejan de lado". Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México.

Finalmente, la discusión a propósito de la denominada agenda de Singapur sobre los temas de inversión, compras públicas y competencia, armonización de estándares laborales y medioambientales, entre otros, supone un conjunto de restricciones que no facilitan la posibilidad de pensar el desarrollo en los términos idóneos para el territorio. Los países desarrollados no sólo cuestionan las políticas de desarrollo emprendidas en el Sur, cuando aquellos históricamente aplicaron estrategias de desarrollo en las que éstas se inspiran, sino que pretenden cambiar el marco institucional internacional en el que algunas de esas propuestas se inscriben.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión planteada, la deuda externa, en los días 24 y 25 de septiembre de este año en las reuniones anuales de las instituciones financieras internacionales por excelencia, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los países miembros aprueban el plan de cancelación de la deuda propuesto desde el G8 en Gleneagles en el verano pasado. El acuerdo permitirá cancelar la deuda multilateral acreditada en el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el FMI, y el Banco Mundial de 18 países¹⁷, que forman parte de la iniciativa de alivio de la deuda (HIPC) y que cumplen ciertos requisitos, y aportar una cantidad semejante a la cancelada a las instituciones financieras internacionales, excepción hecha del FMI.

Toda la operación sugiere tres niveles de crítica, el primero que en realidad mediante las aportaciones adicionales al Banco Africano de Desarrollo y al Banco Mundial, se dotan recursos para que dichas instituciones cumplan sus objetivos dentro del programa HIPC. En segundo lugar, que no se trata de aportaciones de recursos para los beneficiarios, sino que se trata de una transferencia de capital que los gobiernos donantes realizan a las instituciones financieras internacionales para que estas cancelen la deuda con el grupo de países señalados. Algunos podrían argumentar que de esa manera se produce un ahorro en el pago de intereses desde estos 18 países que podría emplearse en financiar estrategias de lucha contra la pobreza, pero para ello debería cumplirse que en efecto los países estaban acometiendo los pagos de intereses o la devolución de una parte del principal de la deuda, condiciones en la argumentación que no concurren en todos los casos, se reconoce que en la medida que no atienden las obligaciones derivadas del endeudamiento no es coherente mantener una deuda que no será nunca pagada. En tercer lugar, es preciso llamar la atención sobre el reducido número de países beneficiarios de la iniciativa y lo condicionado que está el acceso a la categoría HIPC, no sólo

17. Se trata de cuatro países latinoamericanos: Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua, y catorce africanos: Benin, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Madagascar, Mali, Mauritania, Mozambique, Níger, Ruanda, Senegal, Tanzania, Uganda y Zambia.

por los criterios económico financieros¹⁸, sino por las exigencias establecidas para lograr el grado de cumplimiento.

Se crea así una división entre los potenciales beneficiarios y los marginados de la iniciativa que guarda alguna extraña coherencia con las recomendaciones del señor Sachs sobre la asignación geográfica de la ayuda, concentrando las actuaciones desde la perspectiva de la ayuda exterior en los países africanos de renta baja, que cuenten con buenos índices de gobernabilidad y que se encuentren en la lista de preferencias de la Cuenta del Milenio elaborada por la cooperación estadounidense. Se sugiere, además, que debe retirarse la ayuda de los países de renta media en la medida que se entiende cuentan con los suficientes recursos propios para financiar la consecución de los ODM, se regresa así a un planteamiento en el que la explicación de la pobreza y los esfuerzos para su erradicación se concentran en los propios países subdesarrollados, eliminando del escenario cualquier referencia a la estrategia de asociación contenida en el objetivo ocho. Se lleva a cabo una disociación entre las políticas públicas internas e internacionales para trabajar en la lucha contra la pobreza.

Un repaso de lo alcanzado o la vuelta al catálogo de las decepciones

Si bien la preocupación que ha guiado hasta aquí estas líneas ha sido el de cuestionar el estado de algunos elementos relativos al objetivo octavo, no se debe concentrar el estudio exclusivamente en la estrategia de asociación. Conviene por ello, establecer un repaso sobre lo logrado hasta la fecha en el grueso de la propuesta de los ODM. En efecto, dado el escaso alcance que tienen los objetivos en la reforma de las estructuras, y su focalización en lograr mínimos en relación a necesidades básicas, cabría esperar que se avanzara, al menos, en el cumplimiento de estas metas poco controvertidas. En efecto, ya que ese es el compromiso adoptado por los países, es lo mínimo que se les puede exigir que cumplan.

No obstante, los datos ofrecidos hasta ahora por los sucesivos informes no parecen augurar buenas perspectivas incluso en estas cuestiones. Si nos atenemos a las tendencias por regiones (ver cuadro 1), los avances son todavía demasiado escasos en la mayoría de las regiones, y especialmente preocupantes en África

18. Los límites económico financieros son tres: en primer lugar, tener un nivel de deuda calificado de insostenible que se mide por medio de dos indicadores sustitutivos a saber, que la relación entre la deuda y las exportaciones supere el 150% o que la relación entre la deuda y los ingresos públicos sea superior al 250%; en segundo lugar, que se trate de un país de baja renta *per cápita*; y en tercer lugar, que haya acometido estrategias de reducción de la pobreza

subsahariana, a pesar de ser el objetivo estrella de los ODM, así como en Asia meridional y en Europa y Asia central.

Cuadro 1. Principales tendencias de los ODM por región

	África subsahariana	Asia meridional	Países árabes	América Latina y el Caribe	Europa y Asia central	Asia del Este y Pacífico
O1: Reducir la extrema pobreza a la mitad	■	□	□	■	■	□
O1: Reducir el hambre a la mitad	■	■	■	□	■	■
O2: Enseñanza primaria universal	■	■	□	□	□	□
O3: Igualdad en la enseñanza primaria	■	■	□	□	□	□
O4: Reducir en 2/3 la mortalidad de niños menores de cinco años	■	■	□	□	■	■
O5: Reducir la mortalidad materna en 3/4 partes	■	■	■	■	□	□
O6: Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA	■	■	□	■	■	■
O6: Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del paludismo	■	■	□	■	■	■
O7: Reducir a la mitad el porcentaje de la población sin acceso a agua potable	■	■	□	■	■	■

Fuente: Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Millennium project, 2005.

- Logrados o en camino
- Progresos, pero demasiado lentos
- Ningún cambio, o cambio negativo

Adentrándose más concretamente en cada uno de esos siete objetivos, ya se han señalado algunas consideraciones acerca de situar la lucha contra la pobreza

como objetivo central de las políticas de desarrollo. Además, cabe señalar que se adopta, en el enfoque de los ODM, una medición economicista de la misma, a través de la proporción de personas que viven con menos de un dólar al día, lo cual que deja fuera aquellas consideraciones más amplias que incorporan el incremento de las capacidades y las opciones para una vida digna. Ateniéndose a la definición que se da aquí, según los datos del último informe del Proyecto del Milenio¹⁹, si bien el número de personas que viven en la extrema pobreza disminuyó en aproximadamente 130 millones entre 1990 y 2002 (a pesar de lo cual siguen existiendo más de 1.000 millones en esa situación), las disparidades entre países y regiones siguen siendo enormes. Así, frente a importantes avances en Asia oriental y Pacífico, donde la pobreza de ingresos se ha visto disminuida a la mitad, o en Asia meridional, donde ha descendido en casi 10 puntos porcentuales, en el resto de regiones el porcentaje se mantiene más o menos estable (América Latina, Oriente medio y África septentrional), e incluso se incrementa (África subsahariana, y Europa y Asia central). El costo humano que representa seguir las tendencias actuales asciende a 380 millones de personas, que podrían salir de la pobreza en caso de cumplir el primero de los ODM, de las cuales casi 220 millones se encuentran en África subsahariana y poco más de 100 millones en Asia meridional²⁰. Las tendencias en relación a la disminución del número de personas que padecen hambre siguen la misma lógica, con avances en términos globales, pero con situaciones preocupantes en Asia, Europa del Este y África subsahariana, lo que hace necesario ampliar el enfoque de la seguridad alimentaria, con la búsqueda orientada hacia la erradicación de las situaciones que la generan. Siendo la lucha contra la pobreza y el hambre los objetivos centrales, las tendencias señaladas no dejan muchas esperanzas sobre el resto.

Así, las metas referidas a los niños ofrecen perspectivas preocupantes. En relación a la educación primaria universal, medida una vez más en términos cuantitativos (sin referencia a la calidad de la enseñanza recibida), en la actualidad siguen existiendo 115 millones de niños sin escolarizar, un 80% de los cuales viven en África subsahariana y Asia meridional. Y de seguir las tendencias actuales sólo 53 países lograrían alcanzar este objetivo en el 2015, frente a 67 que no, e incluso 39 no lo alcanzarían llegado el año 2050. En cuanto a la mortalidad infantil, siguen muriendo al día 30.000 niños menores de 5 años, la mayoría de las veces por causas evitables. A pesar de la gravedad de la situación, si no cambian las tendencias, 90 países no lograrían alcanzar la meta de

19. Proyecto del Milenio, *Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2005

20. PNUD: *La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Informe de Desarrollo Humano, 2005.

reducir en 2/3 la mortalidad infantil, y 44 tampoco lo lograrían en el 2050. En definitiva, de aquí al 2015 morirán 4,4 millones de niños, que no lo harían de cumplirse el objetivo, principalmente en África subsahariana.

En cuanto a la promoción de la igualdad de género y la autonomía de la mujer, una vez más los ODM ofrecen indicadores minimalistas, bastante alejados de las reivindicaciones de la Plataforma de Beijing. A pesar de esta rebaja, en los países en desarrollo la tasa de alfabetización entre las mujeres de 15 a 24 años es del 81,2%, porcentaje que se reduce drásticamente al hablar de los países menos adelantados (tan sólo el 56,8%). Asimismo, en términos generales, las mujeres ocupan tan sólo el 16% de los escaños en los parlamentos del mundo. En lo que a salud materna se refiere, de la que han quedado excluidas numerosas cuestiones clave en salud reproductiva, todavía hoy mueren medio millón de mujeres al año en el parto. De modo que, por cada 100.000 niños nacidos vivos en el 2000, la mortalidad materna es de 420 en el conjunto de los países subdesarrollados (cifra que asciende a 920 en África subsahariana), frente a 14 en el mundo desarrollado.

En cuanto a la lucha contra la gran epidemia de los últimos años, el VIH/SIDA, por la que ya han muerto más de 20 millones de personas en el mundo, y que afecta a casi 40 millones de personas en la actualidad, los avances siguen siendo demasiado escasos. Quince millones de niños se han quedado huérfanos como consecuencia del avance de esta enfermedad. En África, el 7% de los adultos padecen la enfermedad, por la que mueren al año más de 2 millones de personas, y su incidencia a llevado a disminuciones drásticas de la esperanza de vida, más graves aún que las sufridas en Europa por la primera guerra mundial. Por ejemplo, en Bostwana, en tan sólo 20 años, la esperanza de vida ha caído en 31 años. Por su parte, el paludismo sigue costándole la vida a un millón de personas al año.

Finalmente, para cerrar este catálogo de decepciones, algunas reflexiones sobre el séptimo objetivo, referido a la sostenibilidad medioambiental, que recoge con una filosofía reduccionista, algunas de las aportaciones de la Cumbre de la Tierra. Cabe señalar, de entrada, que se trata de un objetivo que refleja claramente ese afán por las consecuencias, sin cuestionar el modelo adoptado por los países ricos de desarrollo, de producción y de consumo, devastador de los recursos naturales, que ha llevado a la situación que aquí se pretende atajar. Esta orientación hace dudar de la capacidad de este objetivo para revertir el deterioro medioambiental. Los datos reflejan estas apreciaciones: las emisiones de dióxido de carbono se han incrementado en casi todas las regiones del mundo (salvo en África subsahariana y en Europa central y oriental, donde han disminuido), siendo los países en desarrollo responsables del

39,6% del total de las emisiones, y de ellos, los menos adelantados sólo del 0,4%, frente a los países de la OCDE, que generan el 51% del total. Cabe resaltar que los Estados Unidos son los responsables del 24,4% del total de esas emisiones, sin haber ratificado además el Protocolo de Kyoto. En otras palabras, los países con un índice de desarrollo humano alto generan el 53%, los de desarrollo medio el 39%, y los de desarrollo bajo, el 0,5%²¹. No obstante, las consecuencias del cambio climático se hacen sentir de forma más dramática en aquellos países dependientes de los recursos naturales. Tomando el indicador del acceso al agua potable, si bien el acceso ha mejorado en todas las regiones, frente al 98% de la población que tiene acceso al agua en los países de la OCDE, sólo el 79% lo tiene en los países en desarrollo (y el 58% en África subsahariana).

En definitiva, a pesar de que los objetivos del milenio son una guía de mínimos que no implica cambios sustanciales en las estructuras y la lógica imperantes, lo cierto es que no están conociendo un avance mucho mayor que el de otros compromisos de las Naciones Unidas, hoy relegados a un segundo plano, como son los recogidos en la Agenda 21 o el Plan de acción de la Plataforma de Acción de Beijing, entre otros muchos.

Conclusiones

Este artículo ha pretendido insertar a los objetivos del milenio en la secuencia histórica de los análisis sobre el desarrollo, repasando la evolución de las diferentes visiones del desarrollo, y como se ha ido llegando a la lucha contra la pobreza como eje central de las políticas (pobreza además entendida básicamente como carencia de ingresos y de cobertura de necesidades básicas, sin tener en cuenta la importancia de lo político para superar estas situaciones, con un incremento de las capacidades y opciones ciudadanas y una mayor influencia en la toma de decisiones), con las implicaciones que puede tener adoptar un enfoque centrado en paliar las consecuencias más que en atajar las causas del subdesarrollo. No se trata por tanto de una agenda de desarrollo, sino de lucha contra la pobreza. Para ello sería necesario un cuestionamiento de las actuales reglas del juego, a lo que no parecen dispuestos los países ricos, salvo algunas referencias a las normas del comercio, tema en el que tampoco se ha avanzado mucho. Pero incluso limitándose al cumplimiento de estos objetivos mínimos, aunque de vital importancia para millones de seres

21. PNUD: *La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Informe de Desarrollo Humano, 2005, p. 316.

humanos, lo cierto es que los avances son demasiado escasos, ya que se mantienen las lógicas en este ámbito de falta de voluntad política, escasa cantidad y calidad de la ayuda, falta de coherencia entre las políticas, mala gobernanza, el corto plazo, la imprevisión, etc. En realidad no se trata de cuestiones nuevas, sino de cumplir los compromisos ya adoptados en multitud de ámbitos, principalmente en los que se refiere a tratados vinculantes sobre derechos humanos, del niño, de la mujer, derechos laborales, medio ambiente, etc.

Por otra parte, la falta de mención a las dinámicas actuales hace que esta nueva agenda se aleje de reivindicaciones ya clásicas en términos de democracia y de derechos humanos, políticos, civiles, sociales y culturales; así como de las nuevas demandas relacionadas con la dignidad y la justicia social, y la noción de una ciudadanía global, cuyos derechos no se vieran limitados por las fronteras estatales. Los problemas de desigualdad, exclusión y de marginación, cada vez más habituales incluso en los países ricos, y la degradación medioambiental, entre otras muchas cuestiones, obligan asimismo a un replanteamiento del modelo de desarrollo al que se pretende llegar. Esto conlleva otra reflexión, a saber, conviene preguntarse si estos objetivos, nacidos en pleno proceso de liberalización económica, adaptados por tanto a la lógica neoliberal, y con una recuperación de ideas de la modernización que ya parecían superadas, no son en realidad una agenda de “compensación” social que busca mitigar las importantes consecuencias sociales negativas que tiene el sistema actual, como respuesta del sistema a las demandas de los nuevos movimientos sociales contrarios a la globalización neoliberal, con el fin de atenuar la resistencia social y política a la misma.

LA ASOCIACIÓN GLOBAL PARA EL DESARROLLO Y SU RELACIÓN CON LA RONDA DE DOHA

JUAN PABLO PRADO LALLANDE
Y MARÍA CRISTINA ROSAS*

RESUMEN

Este artículo analiza las principales acciones y resultados de las negociaciones multilaterales en la OMC, tomando como referente principal la Ronda de Desarrollo de Doha. Para ello, se revisa la relación entre comercio y desarrollo y el estado actual de la Asociación Global para el Desarrollo. Finalmente, se reflexiona sobre la complejidad que conlleva cumplir el objetivo 8 de los ODM, dada la poca disposición por parte de los países más poderosos y de los organismos comerciales y financieros internacionales.

ABSTRACT

This article analyzes the main actions and results of the multilateral negotiations in the WTO, taking as a reference the Doha Round of Development. To achieve this objective, the article reviews the relationship between trade and development and the current situation of the Global Association for Development initiative. Finally, it focuses on the complexity of achieving the Eighth Millennium Goal due to the lack of will of the most powerful countries and of the international organizations alike.

* Juan Pablo Prado Lallande es Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM, Magister en Cooperación Internacional por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y candidato a Doctor en Relaciones Internacionales y Unión Europea por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad se desempeña como Subdirector de Cooperación Multilateral de la Secretaría de Educación Pública de México. Correo electrónico: jpprado@yahoo.com. María Cristina Rosas es profesora e investigadora con adscripción a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Es autora de *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México* (México, UNAM, 2005, 384 pp.). Correo electrónico: mcrosas@correo.unam.mx Página en web <http://www.paginasprodigy.com/mcrosas>.

RÉSUMÉ

Cet article analyse les principales actions et les résultats des négociations multilatérales dans l'OMC, en prenant comme référence principale la Ronde de Développement de Doha. À cet effet, les auteurs font une révision de la relation entre commerce et développement et l'état actuel du Partenariat mondial pour le Développement. Finalement, ils font une réflexion sur la complexité qui entraîne accomplir l'objectif 8 des ODM, vu la faible disposition des pays plus puissants et des organismes commerciaux et financiers internationaux.

En el año 2000, por primera vez en la historia universal, la totalidad de países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otros organismos internacionales de cooperación reembolsable y no reembolsable, asumieron el compromiso de cumplir con los Objetivos de Desarrollo el Milenio (ODM), estableciendo como fecha límite para conseguir este conjunto de propósitos el año 2015.

Entre el *corpus* de los ODM destaca el objetivo octavo, que dispone desarrollar una Asociación Global para el Desarrollo, estableciendo como premisa fundamental para conseguirlo impulsar un sistema comercial, financiero y de ayuda capaz de generar condiciones de crecimiento económico y a la postre desarrollo, particularmente entre los países menos favorecidos del planeta.

¿Qué significa impulsar una Asociación Global para el Desarrollo? ¿Cuál es el papel de las negociaciones comerciales multilaterales respecto a este propósito? ¿Qué se ha hecho en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para contribuir a la consecución de este objetivo?

Este trabajo pretende responder a estas preguntas, mediante un breve análisis en torno a las principales acciones y resultados de las negociaciones multilaterales llevadas a cabo en el seno de la OMC, tomando como referente principal la Ronda de Doha, también denominada “Ronda de Desarrollo”. Para ello, en la primera parte se revisa la relación entre comercio y desarrollo. En la segunda se analiza el estado actual de la Asociación Global para el Desarrollo, tomado como referente los resultados que a la fecha la Ronda de Doha ha generado en este ámbito. Finalmente, se presentan algunas reflexiones en torno a la complejidad que conlleva cumplir cabalmente con el objetivo 8 de los ODM, dada la poca disposición por parte de los países más poderosos y de los organismos comerciales y financieros internacionales en torno a este objetivo.

Comercio y desarrollo. Una compleja relación

Durante los últimos cincuenta años se ha demostrado que el crecimiento económico de los países en desarrollo se encuentra directamente relacionado con el aumento de sus exportaciones y, en segundo lugar, de la inversión que reciben del exterior; es decir, de factores externos, con carácter privado (Balassa, 1982; Mosley, 1999). Ello quiere decir que a medida que los flujos económicos internacionales vía comercio e inversión se expanden, el crecimiento económico de los países en desarrollo genera un significativo aumento respecto al registrado en épocas de recesión.

No obstante, los *términos* en que los países practican el comercio internacional, mismos que inciden determinadamente en las condiciones de acceso de los países a los mercados y a las divisas, no son siempre los más apropiados (Prado, 2003: 323).

Dado lo anterior, uno de los propósitos esenciales de la OMC es precisamente promover un sistema multilateral de comercio con reglas justas que incentiven el crecimiento y el desarrollo de los países miembros. Empero, esta situación (promover desarrollo a través de las negociaciones comerciales multilaterales) no ha sido precisamente el resultado principal de los trabajos de la OMC, lo cual se explica por diferentes motivos.

Uno de los hechos que contribuye a comprender la escasa trascendencia de los problemas del desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales, es la participación decreciente de los países pobres en el comercio mundial. Baste mencionar que entre 1960 y 2000, los países más prósperos aumentaron su participación en el comercio mundial al pasar del 66 al 73 por ciento del comercio total en ese período. Mientras tanto, los países latinoamericanos vieron caer su presencia en el comercio internacional de un 8 a un 4 por ciento en el mismo período (Rosas y Reyes, 2003). Ello contrasta con el nivel de apertura que actualmente se observa en la mayor parte de las economías latinoamericanas y caribeñas, respecto a los años 60: si bien hoy son economías más liberalizadas, ello no significa que sean más influyentes en el comercio internacional.

Un segundo elemento que no incentiva una relación causal entre comercio y desarrollo es que tanto el comercio internacional como las inversiones extranjeras constituyen instancias muy vulnerables a la coyuntura económica internacional presentada en un momento dado. Es decir, estas actividades, al depender de las tendencias macroeconómicas mundiales trazadas por los países desarrollados, y al incidir éstas de manera directa en las fluctuaciones del

precio y demanda de los bienes y servicios y de la oferta de capital, generan un clima de incertidumbre y, por ende, de ausencia de un marco financiero internacional conveniente que permita generar y difundir los suficientes recursos externos hacia las economías más necesitadas del planeta.

Al respecto, no sobra señalar que los países en desarrollo recurrentemente han sido los más afectados por dichas reducciones, lo que comprueba, una vez más, que el comercio o las inversiones externas no constituyen siempre instrumentos estables ni eficaces de financiación al desarrollo; máxime cuando el entorno internacional, dictado por las tendencias macroeconómicas del Norte como en el bienio 2000-2001, es adverso.

Un tercer problema tiene que ver directamente con el comercio internacional de productos agrícolas. Al respecto, es importante resaltar que el comercio en productos agrícolas –de bajo valor agregado– en el mundo se redujo en una tercera parte a lo largo de la década de los 90 del siglo pasado. Hoy en día, son los alimentos procesados y de alto valor agregado los que representan más del 50 por ciento del comercio internacional de productos agrícolas. Cabe destacar que estos productos son los que más se han beneficiado de las negociaciones comerciales internacionales, al tener un mejor acceso a los mercados globales, a la vez que la arancelización pactada en la Ronda de Uruguay –celebrada de 1986 a 1994– los ha afectado muy poco en términos negativos. No es necesario insistir en que los países más beneficiados en este tenor son los más prósperos. En contraste, los países en desarrollo que exportan productos agrícolas de bajo valor agregado, son quienes enfrentan toda suerte de obstáculos para acceder a los mercados internacionales. Así que para los países pobres el problema es doble: lo poco que ofrecen al mercado internacional de productos agrícolas se ha deteriorado en términos de precios, y, por si esto fuera poco, enfrentan fuertes barreras para poder vender en los mercados consumidores, especialmente en las naciones más desarrolladas.

La Ronda de Doha: ¿capaz de contribuir a la conformación de una Asociación Global para el Desarrollo?

El lanzamiento de la ronda de negociaciones comerciales multilaterales en Doha, Qatar, en noviembre de 2001, generó amplias expectativas respecto al impacto que la liberalización del comercio internacional podría tener en el desarrollo de los países, particularmente de los más vulnerables. Cabe recordar que un año antes, en la Cumbre del Milenio celebrada al amparo de la

ONU, fueron aprobados los ODM¹ y que uno de ellos, el 8º, especifica que se creará una “Asociación Mundial para el Desarrollo” que buscaría:

- Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello 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.
- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para 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 oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.
- Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.
- 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.
- En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.
- En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.
- En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (ONU, 2000).

Los objetivos arriba referidos, forman parte de un debate de larga data acerca de la relación entre el comercio y el desarrollo. En los años 60 del siglo pasado, cuando la descolonización se encontraba en una etapa decisiva, los nuevos países se incorporaban a los organismos internacionales y se enfrentaban a la crudeza de los desiguales términos de intercambio, al no poder acceder en condiciones de equidad a los mercados de las naciones más prósperas. Esta

1. La Declaración el Milenio fue firmada por 189 países, incluyendo 147 Jefes de Estado y de Gobierno. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio tienen su germen en las políticas de combate a la pobreza del Banco Mundial (BM) de 1995. En 1996 los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lanzaron el documento *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation*, donde se comprometieron a colaborar para reducir la pobreza mundial a la mitad en el año 2015, así como a conseguir otros propósitos de desarrollo social. Con base en estos esfuerzos, así como de los resultados de las citadas conferencias internacionales sobre desarrollo realizadas durante los noventa, el Fondo Monetario Internacional, el BM y la OCDE se unieron para promover dichos objetivos mediante el Documento elaborado por la Asamblea General de la ONU intitulado “Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional” (<http://www.paris21.org/betterworld>).

situación fue el principal motivo para convocar, en 1964 a una conferencia internacional sobre el comercio y el desarrollo bajo los auspicios de Naciones Unidas que, a la postre derivaría en la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en cuyo seno los debates sobre la liberalización comercial en el planeta y su impacto en el bienestar de las sociedades, han sido recurrentes.

Desafortunadamente, los debates en el seno de la UNCTAD no lograron influir en las negociaciones comerciales celebradas en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ni en su sucesora, la OMC. Con todo, al finalizar la guerra fría, y al ser el decenio de los 90 del siglo pasado, uno en el que los temas del desarrollo se tornaron crecientemente importantes, se confiaba en que, en la Cumbre del Milenio finalmente se podría concretar esa vieja aspiración de comprometer a las naciones del mundo (sobre todo a las más prósperas) en la promoción de una agenda que favoreciera el bienestar de los pueblos, y especialmente de los más marginados. Así, los ODM daban lugar a cierto optimismo.

Sin embargo, la agenda global cambió dramáticamente tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. La nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales auspiciada por la OMC fue lanzada en noviembre de 2001, pero no en el espíritu de cumplir con los ODM, sino de –en palabras del entonces representante comercial de EEUU, Roberto Zoellick– “contrarrestar el terrorismo con el comercio.” En otras palabras, los ODM pasaron a ocupar un lugar muy secundario en la agenda internacional.

Es verdad que en Doha se incluyeron algunos temas que tienen que ver directamente con la relación entre el comercio y el desarrollo, por ejemplo los que ventilan la revisión de la relación que existe entre comercio, deuda externa y finanzas, y también los que analizan la vinculación entre comercio y transferencia de tecnología. Empero, estos tópicos no forman parte de las negociaciones de la Ronda de Doha en sí, lo cual disminuye sensiblemente el impacto que dichos temas puedan tener en el cumplimiento de los ODM.

Teniendo este escenario en mente, ¿es factible suponer que en estas condiciones los países en desarrollo podrán cumplir cabalmente con los ODM? Para el caso de América Latina y el Caribe, se sabe que sólo seis países² estarían en

2. Chile, Colombia, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

condiciones de cumplir, en el 2015, con los objetivos propuestos y eso sólo en el caso de que continúen creciendo al ritmo mostrado en la década de los 90.³ Estas son malas noticias considerando que los países más grandes de la región –México, Brasil, Argentina y Venezuela–, que son los que concentran el mayor número de pobres de América Latina y el Caribe, no están cumpliendo con los ODM (SELA, agosto 2003).

En este sentido, y asumiendo que el espíritu de los ODM en materia de cooperación para el desarrollo sea uno de los vehículos para apoyar a los países menos favorecidos, es importante no crear falsas expectativas. Se estima que para cumplir con los ODM se requiere un financiamiento anual de 100 mil millones de dólares hasta el 2015. Actualmente hay un déficit de cerca de 50 mil millones, sin que a la fecha los países ricos destinen el 0,7 por ciento de su producto interno bruto (PIB) a favor del desarrollo, aunque en los últimos años la AOD ha sido incrementada, las posibilidades de que el financiamiento para cumplir con los ODM se concrete, parecen lejanas.

Otro elemento que le impide a la OMC impulsar acciones decididas a favor de la Asociación Global para el Desarrollo es que los miembros de este joven organismo no se caracterizan precisamente por la unificación de sus respectivos criterios, objetivos y prioridades comerciales. En lugar de ello, mas bien se percibe una clara división de intereses en los vastos temas a negociar, lo cual, en un contexto de relaciones verticales de poder, ha generado que la balanza negociadora se incline hacia la agenda del Norte⁴.

Esta circunstancia se vuelve más evidente si se considera que el denominado cuarto verde (*green room*), reducido grupo de representantes que se reúnen a puerta cerrada para negociar los asuntos más importantes de la Ronda a espaldas de la mayoría de los miembros de la OMC, continua influyendo decisivamente en las negociaciones de la misma. Ello a pesar de que las decisiones de este organismo, según sus estatutos, deban tomarse por consenso. Es decir, no a todos interesa que la Ronda de Desarrollo, o al menos parte de esta, tenga éxito (Prado, 2003b: 24).

3. En otras regiones del mundo en desarrollo, los ODM tampoco serán cumplidos. Para un análisis respecto a las razones que explican esta decepcionante situación en el caso africano véase Rosas y Prado, 2005.

4. Por ejemplo, los temas de interés de los países desarrollados (temas Singapur) y la propiedad intelectual (TRIP) se encuentran en fase de negociación. Sin embargo, para los temas de Doha, la OMC solamente ha conformado grupos de trabajo. Es decir, en estos asuntos de especial interés por parte de los países en desarrollo, las negociaciones no han iniciado.

Consideraciones finales

Conformar una Asociación Global para el Desarrollo amerita que los diversos actores del sistema internacional refuercen acciones tendentes a perfeccionar las “reglas del juego” del comercio, de las inversiones extranjeras y de la ayuda. Esto, dicho de otra manera, significa impulsar el proceso de conformación de un “régimen internacional”⁵ de estas actividades, donde los intereses del Sur no sean desplazados por los del Norte. Es evidente que si esta Asociación Global no puede ser operativa, el resto de ODM no serán cumplidos. Ello debido a que para que los ODM sean alcanzados, es obligadamente necesario que donantes y receptores de ayuda, proveedores y consumidores de recursos, bienes y servicios, así como las agencias y organismos internacionales de cooperación y de regulación del comercio multilateral deben actuar de manera coordinada y congruente respecto a este crucial objetivo de desarrollo.

Lamentablemente dada las referidas características de la dinámica que se vive *ad interim* de la OMC, la Ronda de Doha no ha conseguido fungir como un elemento catalizador del comercio (justo) multilateral, ni por ende de la Asociación Global para el Desarrollo.

Esto evidencia la incapacidad de la OMC para actuar como una instancia que promueva decididamente condiciones de desarrollo mediante las negociaciones comerciales multilaterales. En este sentido, los decepcionantes resultados de la V Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Cancún en septiembre de 2003, donde la falta de consenso entre las delegaciones asistentes impidió que se aprobara una declaración final, obstaculizaron el impulso al comercio multilateral, regional e, inclusive, subregional.⁶

Lo anterior ha incidido de manera determinante en que hoy en día se continúe careciendo de los acuerdos necesarios para insertar a los países más necesitados en el sistema comercial multilateral. No sobra recordar que se calcula que en caso de que el Norte dismantelara las barreras comerciales que le impone al Sur, la renta mundial aumentaría 2,8 billones de dólares, y 320 millones de personas dejarían de estar en la pobreza para el año 2015.⁷

5. Los regímenes internacionales, pueden ser entendidos como “grupos de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procesos de decisión a través de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área específica de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983:2).

6. Lo anterior se puso de manifiesto en la más reciente Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata en noviembre de 2005, donde como premisa necesaria para impulsar el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el MERCOSUR, junto con Venezuela, solicitaron primero avanzar en la Agenda de Doha, lo cual, ante las circunstancias actuales, se vislumbra una tarea compleja de lograr.

7. Además, no debe olvidarse que los miembros de la OCDE subvencionan anualmente a su sector agropecuario por un monto superior a los 300.000 millones de dólares; una suma casi cinco veces mayor que la AOD destinada a todo el mundo en desarrollo.

Como señala Iglesia-Caruncho “El actual sistema económico internacional, diseñado de acuerdo a los intereses de los países del Norte, aumenta las desigualdades de rentas e ingresos entre los países ricos y los más pobres y (...) no es eficaz para combatir la pobreza” (Iglesia-Caruncho, *et. al.*: 2002: 98).

De esta forma, es evidente que los países y organismos internacionales más poderosos no han promovido con la urgencia del caso la práctica de una Asociación Global para el Desarrollo capaz de disminuir la falta de equidad política, económica y social entre el Norte y el Sur.

Un Informe del BM preparado por Dilip Ratha señala que desde hace algunos años la principal fuente internacional de financiación para el desarrollo no la constituye el comercio internacional, las inversiones extranjeras directas ni, mucho menos la ayuda internacional (es decir, los elementos centrales de la Asociación Global para el Desarrollo).

Este estudio encontró que en la actualidad la principal fuente de financiación para el desarrollo proviene de las remesas enviadas por los emigrantes (que trabajan en el Norte) hacia sus respectivos países de origen (Ratha, 2003: 157). Estos datos son importantes, ya que ponen de manifiesto que esta Asociación Global dista de proveer de las normas básicas para impulsar mediante acciones concertadas y programadas por y entre gobiernos y organismos internacionales, los medios necesarios para disminuir la brecha entre países ricos y pobres, siendo en realidad los migrantes quienes, con base en su trabajo individualizado, los principales impulsores del desarrollo de sus respectivos países.

Justamente las insuficiencias de la cooperación internacional para el desarrollo, la escasez de los recursos de la AOD y la imposibilidad de que los miembros más poderosos de la OCDE asuman un liderazgo a favor del cumplimiento de los ODM por la vía del comercio multilateral, son circunstancias que han llevado al Sistema Económico Latinoamericano (SELA), a proponer una especie de OCDE “del Sur” (SELA, 2 de mayo de 2005), que pudiera generar recursos para instituir fondos monetarios regionales que permitan superar algunos de los desafíos más apremiantes que encaran los países en desarrollo. Esta propuesta, si bien interesante, es una prueba de la desesperación que impera en los países pobres ante la indiferencia de los más prósperos en materia de cooperación para el desarrollo.

Resta menos de una década para evaluar si los ODM serán cumplidos. Para que estas metas puedan alcanzarse, la Asociación Global para el Desarrollo

debe ser reactivada mediante el establecimiento de consensos mínimos en materia comercial, de inversiones y de ayuda al desarrollo. El combate a la pobreza no puede continuar dependiendo del libre albedrío de las fuerzas del mercado. De ahí que todos los países, así como organismos internacionales, deban priorizar sinergias entre sí, para que a través de esta Asociación Global, los ODM y otras necesidades mundiales puedan ser atendidas acorde a la urgencia que demandamos la inmensa mayoría de los más de 6.000 millones de personas que habitamos el planeta.

Bibliografía

- BALASSA, Bela (1982), "Structural adjustment policies in developing countries," *World Development*, 10, no. 1.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel, *et. al* (2002), *Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional*, IPDE, IUDC, Comunidad de Madrid, Madrid.
- KRASNER, Stehen, D.(Ed.) (1997), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.
- MOSLEY, Paul, "Aid and the public sector and the market in Less Development Countries," *Economic Journal* 97.
- PRADO LALLANDE, Juan Pablo (2003), "La cooperación para el desarrollo y el comercio internacional", en María Cristina Rosas, *Que las Rondas no son buenas... La OMC y la ronda de Doha: ¿proteccionismo vs desarrollo?*, UNAM/SELA, México.
- (2003b), "La V Reunión Ministerial de la OMC de Cancún. Crónica de un fracaso anunciado", *Revista Contexto Internacional*, Fundación para la Integración Federal, N° 10, Buenos Aires, Argentina, disponible en <http://www.funif.org.ar/FTP/CepiDocs/132ci-N10d.pdf>
- RATHA, Dilip (2003), "Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance," *Global Development Finance 2003*, World Bank, Washington D.C.
- ROSAS, María Cristina y REYES, Giovanni (2003), *América Latina frente al proteccionismo. El libre comercio en los tiempos del ántrax*, UNAM/SELA, México.
- ROSAS, María Cristina y PRADO LALLANDE, Juan Pablo (2005), "Las estrategias internacionales de cooperación para el desarrollo de África: ¿alguna novedad?", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, UCM-IUDC, no. 16, Madrid.
- SELA (2 de mayo de 2005), *SELA propone creación de una organización para la cooperación y el desarrollo económico del Sur*, Sistema Económico Latinoamericano, Caracas.

- (agosto 2003), *¿Es suficiente la cooperación internacional? Algunas propuestas del SELA*, Sistema Económico Latinoamericano, Caracas.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2005), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, UNDP, New York.

**Máster Universitario en
Cooperación
Internacional
Descentralizada:
Paz
y Desarrollo**

Análisis y Gestión de la Agenda Global
en el marco del Sistema de las Naciones Unidas
[9ª Edición]



**University Master's Degree on
International
Decentralized
Cooperation:
Peace
and Development**

Analysis and Management of the Global Agenda
in the framework of the United Nations System
[9th Edition]



PRÁCTICAS INTERNACIONALES
EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

**Duración del
Curso Académico:**
De octubre de 2005
a octubre de 2006
Créditos UPV-EHU: 50
Coste matrícula: 4.000 €

**EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO**

FUNDACION CAROLINA

Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea
**Facultad de Ciencias Sociales
y de la Comunicación**
Departamento de Dcho. Internacional Público,
Relaciones Internacionales
e H. del Dcho. y de las Instituciones
www.zi.lp.ehu.es

Campus de Leioa
Apdo. de Correos 644
E 48080 Bilbao - País Vasco (Spain)

Comisión Académica:
Carmelo Angulo Barturen
Noé Cornago Prieto
Felipe González A.
+34 946 015 279
+34 946 015 280
+34 946 013 399
noe.cornago@ehu.es
felipe.gonzalez@ehu.es
Para más información:
Oscar Arroyuelo
+34 946 012 301
oscar.arroyuelo@ehu.es

munduan

WORKING PAPERS
munduan



**Nazioarteko
Lankidetzeta
Deszentralizatua
Unibertsitateko Masterra:
Bakea
eta Garapena**

Agenda Globalaren Análisi eta Kudeaketa
Nazio Batuen Sistemaren baitan
[9. Edizioa]

- Contenidos:**
- Fundamentos teóricos y prácticos de la cooperación internacional descentralizada.
 - Desarrollo humano y sostenible en el marco del sistema de las Naciones Unidas.
 - Análisis y resolución de conflictos, emergencias complejas y gestión de riesgos.
 - Metodologías para la cooperación: enfoque de marco lógico, planificación, CCA y otras.
 - Educación y comunicación para la paz y el desarrollo.
 - Elaboración y seguimiento de trabajos de investigación y aplicaciones técnicas.

www.zi.lp.ehu.es

LOS MECANISMOS INNOVADORES DE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA CUMBRE DEL MILENIO +5

IGNACIO SUÁREZ FERNÁNDEZ-CORONADO*

RESUMEN

Tomando en consideración los resultados de la reciente Cumbre de las Naciones Unidas en tanto que acontecimiento mundial de primer orden en materia de desarrollo, el objeto del presente artículo es analizar en qué situación nos encontramos de cara a la definición de un modelo apropiado de financiación para el desarrollo, y de manera particular, analizar la contribución a este debate de un elemento clave como es la reflexión sobre posibles mecanismos innovadores de financiación.

ABSTRACT

Taking into consideration the results of the recent United Nations Summit, the objective of the article is to analyze what conditions are necessary to define an appropriate model for development funding. Finally, the author focuses on the suitability of innovative funding mechanisms to achieve this end.

RÉSUMÉ

Ayant en considération les résultats du récent Sommet des Nations Unies en tant qu'événement mondial de premier ordre en matière de développement, l'objet du présent

* Ignacio Suárez Fernández-Coronado es investigador y trabaja en la Administración Pública española.

article est d'analyser dans quelle situation nous nous trouvons face à la définition d'un modèle approprié de financement pour le développement, et de manière particulière, d'analyser la contribution à ce débat d'un élément clé: la réflexion sur les possibles mécanismes innovateurs de financement.

En las últimas semanas, el planeta ha mirado con gran expectación a la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, donde se estaba celebrando la llamada *Cumbre del Milenio +5*, al celebrarse 5 años después del encuentro del mismo nombre donde la comunidad internacional se fijó, a través de los Objetivos del Milenio, una metas comunes para afrontar la lucha contra la pobreza en el mundo.

Las expectativas generadas en torno a este acontecimiento eran muy elevadas. El año 2005 ha supuesto un nuevo impulso al debate relativo a la necesidad de afrontar la problemática de la pobreza, cuestión que ha pasado a ocupar un lugar central en la agenda internacional. La necesidad de luchar contra la pobreza también ha sido el catalizador de la movilización de la sociedad civil a nivel mundial reivindicando la necesidad de cumplir las promesas adquiridas en materia de desarrollo. La consideración prioritaria de esta problemática, junto con la confluencia de diversos estudios que analizan los avances en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, ha conducido a una necesaria reflexión en torno al actual modelo de financiación para el desarrollo, que se encuentra cuestionado por su escasa efectividad e impacto. Es en este marco donde encuentra cabida el debate sobre posibles mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo como medio para afrontar esta preocupante realidad.

Por ello, resulta natural que todos siguiéramos con gran interés lo que estaba ocurriendo en Nueva York. La ocasión debía aprovecharse si se quería hacer valer la creciente concienciación y movilización en torno a la necesidad de luchar contra la pobreza. La Cumbre representaba una notable oportunidad para hacer valer esa voluntad política reiterada a lo largo de los últimos meses, que llevase a fijar de una vez por todas compromisos claros en base a calendarios firmes, así como para hacer visible la unidad de todos en torno a un problema que requiere soluciones urgentes y coordinadas. Cabe detenerse en el proceso que ha conducido a esta Cumbre en vistas a valorar los resultados alcanzados en Nueva York, y de manera particular su contribución a la definición de un modelo apropiado de financiación para el desarrollo de cara al futuro.

Hacia un modelo sostenible de financiación para el desarrollo: de la Conferencia de Monterrey a la Cumbre del Milenio +5

Transcurridos cinco años desde que la comunidad internacional fijase unas metas comunes en materia de desarrollo, desde diversas instancias de los países ricos y pobres se cuestiona el actual modelo de financiación para el desarrollo ante la constatación de los escasos avances conseguidos de cara a la consecución de los Objetivos del Milenio. Varios estudios han identificado la existencia de un déficit de financiación, en torno a los 50.000 millones de dólares anuales para hacer frente a esas metas, diagnóstico que induce a pensar que no será posible cumplir tales objetivos para el año 2015, de ahí la necesidad de proponer alternativas concretas.

Además de la constatación del citado déficit, las experiencias de los últimos años permiten identificar varios factores que ponen de manifiesto la necesidad de redefinir el actual modelo de cooperación para el desarrollo: la creciente percepción de la pobreza como problema estructural de la sociedad internacional con alcance transversal; la importancia de afrontar esta problemática como una responsabilidad compartida de países desarrollados y en desarrollo; la toma en consideración de conceptos que hasta ahora habían sido obviados o perseguidos con escaso interés -mejora de la calidad y eficacia de la ayuda, previsibilidad de los fondos de desarrollo; o la toma de conciencia acerca de la importancia de las actuaciones en materia de deuda y comercio internacional en tanto que pilares básicos de la cooperación para el desarrollo. Se trata de elementos que certifican la necesidad de afrontar la lucha contra la pobreza desde un enfoque integral, y que ponen de manifiesto el importante papel que en este proceso puede jugar la identificación de fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo.

La Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de marzo de 2002, que dio lugar al llamado *Consenso de Monterrey*¹, estableció un marco de actuación a través de la identificación de una serie de medidas en materia de financiación que permitiesen alcanzar las metas de desarrollo acordadas en el ámbito internacional, entre las que se incluyen los mecanismos innovadores de financiación. El proceso de seguimiento y de aplicación de los resultados de esta Conferencia se ha traducido en una intensa actividad, particularmente en el año 2005, tanto en el marco de encuentros internacionales de alto nivel como a través de la elaboración de diversos documentos

1. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey, México, 18-22 de marzo de 2005.

encaminados a identificar el estado de la cuestión en lo que se refiere a la financiación para el desarrollo². Las cuestiones tratadas en el marco de este proceso también han tenido gran relevancia en la preparación de la Cumbre de Nueva York, como se puso de manifiesto con la decisión de celebrar la conclusión del Diálogo de Alto Nivel sobre Financiación para el Desarrollo en su marco, así como con las iniciativas de varios países desarrollados tendentes al incremento de la cantidad y eficacia de la ayuda, a la identificación de mecanismos innovadores de financiación, o al alivio de la carga de la deuda externa.

No obstante, la Cumbre de Nueva York no se orientó de manera exclusiva a cuestiones de desarrollo, sino que pretendía afrontar los principales retos que se le presentan a la Comunidad Internacional, como el terrorismo, la seguridad, el respeto de los derechos humanos o la reforma de las Naciones Unidas. La adopción de un enfoque excesivamente amplio, que puso de manifiesto las visiones difícilmente conciliables en torno a ciertas cuestiones, influyó negativamente sobre los resultados de la Cumbre y supuso un obstáculo para la consecución de avances más concretos en el capítulo relativo al desarrollo. Otros factores, como la presentación a última hora de más de 700 enmiendas al documento final por parte de los Estados Unidos³, también tuvieron notable incidencia sobre el resultado alcanzado. Así, la Cumbre concluyó con la aprobación de un documento final⁴ un tanto descafeinado, en ningún caso todo lo ambicioso que hubiésemos deseado.

Pese a ello, teniendo en cuenta que las enormes expectativas generadas dieron paso, en los momentos previos a la Cumbre, a un pesimismo generalizado acerca de la posibilidad de que ésta concluyese satisfactoriamente, la adopción de un documento de consenso suscrito por el conjunto de la Comunidad Internacional debe valorarse en su justa medida. Deteniéndonos en el documento aprobado, no parece que este vaya a suponer un punto de inflexión en la lucha contra la pobreza. Más bien, salvo ciertas excepciones, se limita a enunciar, de manera atenuada, aspectos que ya habían sido recogidos en declaraciones y cumbres previas. Al no suponer mayores avances, transcurridos cinco años

2. *Informe Atkinson* sobre nuevas fuentes de financiación del desarrollo; *Informe del Grupo Técnico de la Alianza contra el Hambre* sobre mecanismos innovadores de financiación; *Informe Landau* sobre nuevas contribuciones internacionales para financiar el desarrollo; o Documentos del Banco Mundial y del FMI sobre modalidades financieras para alcanzar los Objetivos del Milenio.

3. En el capítulo de desarrollo, las reticencias de los EE.UU. apuntaban principalmente a dos aspectos: el cuestionamiento de los Objetivos del Milenio como agenda común para luchar contra la pobreza, y la supresión de cualquier compromiso firme o calendario para incrementar la ayuda hasta el 0,7% del PIB.

4. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, A/60/L.1, Nueva York, 15 de septiembre de 2005.

desde que se adoptase la *Declaración del Milenio*, sus contenidos invitan a la reflexión. En cualquier caso, cabe preguntarse en qué medida la Cumbre ha contribuido a definir un modelo adecuado de financiación para el desarrollo en el marco del seguimiento de los compromisos adquiridos en Monterrey.

La Cumbre de Nueva York y los mecanismos innovadores de financiación

El documento final de la Cumbre contiene un apartado expresamente dedicado a la financiación para el desarrollo, refiriéndose de manera concreta a los mecanismos innovadores que se vienen proponiendo en este ámbito. Más que por la relevancia de los contenidos de este epígrafe, debe destacarse que las conclusiones de un acontecimiento de esta relevancia se hagan eco de un debate de gran actualidad, que ocupará un lugar determinante en la definición del futuro modelo de cooperación para el desarrollo. En el citado apartado se reafirma el compromiso con el Consenso de Monterrey, al tiempo que se subraya la necesaria movilización de recursos financieros para el desarrollo y su uso eficiente en tanto que elementos fundamentales para el establecimiento de una alianza mundial que apoye la consecución de los objetivos acordados en el ámbito internacional. Con una fórmula poco entusiasta, se “celebra” el incremento de recursos que se producirá como consecuencia de que muchos países desarrollados se fijen calendarios para la consecución del histórico compromiso del 0,7%, pasando por alcanzar una ayuda al desarrollo equivalente al 0,5% en 2010.

Mayor relevancia reviste la mención a las fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo, donde la referencia expresa a iniciativas y mecanismos concretos debe valorarse positivamente. Entre estas, se citan la Alianza contra el Hambre y la Pobreza, la Facilidad Financiera Internacional, o el establecimiento de un recargo sobre el precio de los billetes aéreos. Se trata de iniciativas de gran actualidad que vienen debatiéndose con intensidad a lo largo de este año, y que podrían ser objeto de un desarrollo más ambicioso en el futuro, de ahí el interés de detenerse en su análisis.

La *Alianza contra el Hambre y la Pobreza*, también conocida como *Iniciativa Lula*, se inspira en la idea de que con el actual volumen de recursos en favor del desarrollo no será posible cumplir los Objetivos del Milenio para el año 2015, y en particular el primero de ellos, relativo a erradicar el hambre y la pobreza extrema. Esta iniciativa da un mandato a un grupo técnico para la reflexión y propuesta de posibles mecanismos financieros que contribuyan a

los esfuerzos multilaterales encaminados a movilizar recursos adicionales que hagan posible el cumplimiento de los Objetivos del Milenio⁵.

La Alianza contra el Hambre también pretende recabar apoyos desde un punto de vista político y financiero, en vistas a trasladar el consenso global sobre la necesidad de erradicar el hambre y la pobreza en acciones concretas y viables. La realización más notable en el marco de esta iniciativa fue el *Encuentro de Líderes Mundiales contra la Pobreza*, que resultó en una declaración apoyada por más de 100 países, en la que se reafirma el compromiso con la lucha contra la pobreza y las injusticias sociales en tanto que elemento vital para la seguridad y estabilidad de países en desarrollo y desarrollados⁶. La declaración pone de manifiesto otros elementos como la necesaria movilización política en torno a esta cuestión, la importancia de establecer un sistema de comercio mundial justo y equitativo, el largo camino por recorrer para cumplir los Objetivos del Milenio, o la necesidad de una ayuda al desarrollo estable y predecible. Pero, ante todo, la declaración subraya la importancia de los mecanismos innovadores de financiación como medio para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. En el marco de la reciente Cumbre, los miembros de esta iniciativa presentaron una nueva declaración reiterando el papel esencial de este tipo de instrumentos en la lucha contra la pobreza, así como la importancia de que se traduzcan pronto en iniciativas concretas.

La propuesta de establecer una *Facilidad Financiera Internacional* fue lanzada en 2003 por el Reino Unido. Se trata de un mecanismo de endeudamiento a través de la emisión de bonos en los mercados de valores, que quedarían garantizados por los compromisos de los estados participantes de hacer frente a los vencimientos correspondientes con cargo a sus presupuestos de ayuda al desarrollo. Este mecanismo permitiría recaudar y adelantar, de manera estable y previsible, importantes cantidades de ayuda al desarrollo, permitiendo hacer frente a los compromisos adquiridos en Monterrey y, por tanto, al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. De esta manera, se trataría de una plataforma de financiación que desempeñaría al mismo tiempo una función de tesorería. Los desembolsos de las ayudas a los países beneficiarios se realizarían hasta el año 2015. A partir de entonces, los recursos generados a través de este mecanismo se dedicarían al pago de los bonos emitidos hasta el año 2030, momento en el que el instrumento se extinguiría. Este mecanismo

5. Los países impulsores de esta iniciativa son Alemania, Argelia, Brasil, Chile, España y Francia. Entre los mecanismos estudiados por el grupo técnico, cabe citar el posible establecimiento de fórmulas de imposición internacional (tasa sobre las transacciones financieras internacionales o sobre el comercio de armas), la emisión de Derechos Especiales de Giro, el tratamiento de las remesas de los emigrantes como fuente de desarrollo, mecanismos de carácter voluntario, o la *Facilidad Financiera Internacional*.

6. *Declaración de Nueva York*, 20 de septiembre de 2004.

tendrá una primera concreción con el lanzamiento de un proyecto piloto para financiar la Alianza Global para Vacunas e Inmunización (GAVI), donde los recursos adelantados a través de la Facilidad Financiera Internacional se utilizarían para realizar campañas de vacunación en África, así como para asegurar una mayor disponibilidad de las mismas y precios asequibles⁷.

Finalmente, se menciona la iniciativa de algunos países de establecer un recargo sobre el precio de los billetes aéreos a modo de contribución para financiar proyectos de desarrollo, especialmente de lucha contra el VIH/Sida y otras pandemias. Esta medida, que viene debatiéndose en los últimos meses en foros como el G-8 o la Alianza contra el Hambre, ya opera bajo distintas modalidades en algunos países, mientras que otros tienen previsto implantarla en el corto plazo⁸. Se trata de una idea cuyos aspectos concretos están aún pendientes de definición. En principio, la cuantía que se aplicaría varía en función del carácter doméstico o internacional del vuelo y de la clase en que se viajase (turista o preferente), quedando exentos de su aplicación los pasajeros en tránsito. En cualquier caso, a la hora de definir el funcionamiento de este instrumento, convendría que se tuviesen en cuenta las características particulares de los países en desarrollo, así como que el importe que se aplicase causase el menor impacto posible sobre las empresas de transporte aéreo, el sector turístico, y los propios usuarios.

El apartado del documento final dedicado a la financiación para el desarrollo también reconoce el importante papel que el sector privado puede desempeñar en la generación de nuevos recursos financieros en favor del mismo. La *inversión socialmente responsable* se refiere principalmente a la actitud adoptada por ciertos inversores en el sentido de seleccionar como objeto de inversión a empresas que en su funcionamiento tienen en cuenta factores de responsabilidad social empresarial. En la práctica, esta idea se traduce en un mayor activismo de los inversores como medio para ejercer presión sobre la empresa para que adopte posturas más responsables, la inversión en desarrollo de las comunidades locales a través de la provisión de servicios financieros básicos, o la inclusión o exclusión de ciertos valores a la hora de invertir en función de determinados criterios, principalmente de carácter social o medioambiental. Por tanto, se trata de valorar más los aspectos sociales y medioambientales en

7. El proyecto piloto, llamado *Internacional Financing Facility for Immunisation*, tiene como objeto financiar GAVI, iniciativa de colaboración público-privada dedicada a la vacunación y suministro de servicios relacionados en los países más pobres. España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia, además de la Fundación Bill y Melinda Gates, ya han anunciado contribuciones a esta experiencia piloto.

8. Dinamarca, Malta y Reino Unido ya han establecido mecanismos de este tipo, y Chile lo hará en el futuro próximo. Francia ha anunciado la celebración de una Conferencia Ministerial en 2006 sobre este instrumento, que también pretende instaurar a corto plazo.

tanto que factores de gran importancia para el funcionamiento y la rentabilidad de las empresas a largo plazo, en la medida en que puede ser una práctica valorada positivamente por sus potenciales inversores que, además, incentive a las empresas a invertir de forma más sistemática en programas sociales de lucha contra la pobreza. Pese a que esta reflexión no sea nueva⁹ y que los resultados alcanzados por el momento sean modestos, se trata una de las vías más interesantes de explorar. En este marco, el establecimiento de partenariados público-privados para mejorar la efectividad de la ayuda al desarrollo podría ser una vía para implicar al sector privado en este tipo de estrategias, posibilitando un mejor reparto de los beneficios generados por la globalización.

El establecimiento de nuevos enfoques para financiar el desarrollo también tiene cabida en otros apartados del documento, como el relativo a las migraciones y el desarrollo, donde además de reconocerse el importante vínculo entre ambos aspectos, se pone de manifiesto la necesidad de abordar los problemas y las oportunidades que la migración plantea tanto para países de origen como de destino. Este apartado se refiere de manera expresa a la necesidad de adoptar medidas tendentes a reducir los costes de transferencia de las remesas de los emigrantes, acogiendo con interés las iniciativas que vienen desarrollándose en este ámbito. Si bien las remesas no constituyen un mecanismo innovador en sentido estricto, al constituir flujos privados de capital que no reciben la consideración de Ayuda Oficial al Desarrollo, su tratamiento como complemento de otras acciones de desarrollo sí resulta innovador y goza de enorme potencial para incidir en el desarrollo de los países receptores.

Los flujos de remesas alcanzan en la actualidad volúmenes muy considerables en todo el planeta, siendo la segunda fuente de ingresos en los países en desarrollo, sólo por detrás de la inversión directa extranjera, y sustancialmente por encima de la ayuda al desarrollo que reciben estos países¹⁰. Pese a las dificultades de medir su impacto en términos estadísticos, no parecen existir dudas acerca de su gran importancia, al tratarse de flujos financieros estables y previsibles que, junto a su carácter anticíclico, estimulan el crecimiento del producto nacional bruto, complementan el ahorro, y favorecen la acumulación

9. En las Naciones Unidas se lanzó la iniciativa *Global Compact*, que agrupa a numerosas empresas de todo el mundo que han acordado aplicar unos principios comunes en ámbitos como las condiciones laborales, la protección del medio ambiente y de los derechos humanos o la lucha contra la corrupción. Al mismo tiempo, se pretende congregar en torno a esta iniciativa a los organismos de las Naciones Unidas, ONG y líderes de la sociedad civil, en vistas a conseguir una economía mundial más justa y equitativa.

10. Según estimaciones, los flujos de remesas sobrepasan en la actualidad los 100 billones de dólares por año. Se estima que unos 20 países concentran el 80% de los flujos de remesas. Los mayores países receptores son India, Méjico, Filipinas y Marruecos, mientras que el mayor emisor mundial en 2002 fue la UE (33 billones de dólares), seguido por EE.UU. (29,9), Arabia Saudita (15,8) y Alemania (8,1). España es el octavo país emisor (*UNCTAD, Handbook of Statistics*).

de capital. En este ámbito, dos aspectos revisten especial interés de cara a maximizar la incidencia de las remesas en el desarrollo de los países receptores: la disminución de los costes de transferencia y su posible canalización hacia inversiones productivas. Si bien la introducción de cambios a nivel tecnológico y el incremento de la competencia en el sector han reducido de manera significativa los costes en los últimos años, estos siguen siendo elevados debido al reducido número de operadores que controlan el mercado, lo que limita su impacto en los países receptores.

Otras propuestas innovadoras de financiación para el desarrollo

En el documento final de la Cumbre se echa en falta la mención a otros mecanismos innovadores que también vienen siendo objeto de un intenso debate. Entre estos, cabe destacar la posible emisión de *Derechos Especiales de Giro* (DEG) para fines de desarrollo. El DEG es un activo de reserva internacional creado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para complementar las reservas oficiales existentes de los países miembros¹¹. Planteada por primera vez en los años sesenta, esta idea ha recobrado vigencia en la actualidad como posible vía para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, dado que posibilitaría un incremento de los recursos en favor del desarrollo. Entre las potenciales ventajas de este instrumento, se señala que contribuiría a corregir la volatilidad financiera y los desequilibrios, y por tanto, a crear un entorno económico internacional más propicio para el desarrollo. En caso de cumplirse los requisitos para que esta medida pudiera salir adelante, los países desarrollados podrían llegar a un acuerdo para poner sus asignaciones a disposición de los países en desarrollo o de los fondos multilaterales existentes capaces de conceder préstamos anticíclicos en la gestión de la liquidez mundial. Entre otros aspectos, se subraya que estas asignaciones permitirían a los países en desarrollo obtener mayores reservas internacionales, sin necesidad de endeudarse en los mercados internacionales de capital o de generar mayores excedentes comerciales.

Por otro lado, la posible puesta en marcha de fórmulas de imposición internacional como medio para aumentar los recursos financieros destinados al

11. Las asignaciones de DEG se aprueban por la Junta de Gobernadores del FMI, que analiza cada cinco años la necesidad de completar los activos de reserva existentes en el mundo. Las asignaciones se hacen en proporción a las cuotas de cada miembro en el FMI, y sirven también como unidad de cuenta del FMI y otros organismos internacionales (En 2003 su valor alcanzó un promedio equivalente a 1,41 dólares). Hasta el presente únicamente se han asignado DEG en dos ocasiones (1970-72 y 1979-81).

desarrollo viene planteándose desde hace varias décadas, a través de iniciativas como la llamada *Tasa Tobin*. Desde diversas instancias de la comunidad Internacional se han propuesto de manera reciente variantes de este instrumento, como el establecimiento de tasas sobre las transacciones financieras internacionales, sobre el comercio de armas, las emisiones de CO₂, o el transporte aéreo. Este tipo de instrumentos presenta como principal ventaja su gran potencial recaudatorio, así como que contribuiría a regular los movimientos de capital. Por el contrario, el mayor inconveniente reside en su difícil implementación, debido a las presiones ejercidas por poderosos grupos financieros, o a la necesidad de que sean adoptados por el conjunto de la comunidad internacional para que sean operativas y evitar distorsiones en los mercados, condición que por el momento no se cumple.

Un largo camino por recorrer

La comunidad internacional debe ser consciente de la necesidad de establecer un modelo de desarrollo humano sostenible que sienta las bases de la evolución de la humanidad de cara al futuro. Para ello, disponemos de un activo importante, los Objetivos del Milenio, en tanto que agenda común consensuada por países ricos y pobres, que nos permiten analizar los avances conseguidos y concentrar nuestros esfuerzos en aspectos concretos. De cara al futuro, parece recomendable concentrar nuestros esfuerzos principalmente en dos ámbitos.

Por un lado, hay que continuar con la labor de movilización política en torno a la necesidad de luchar contra la pobreza. La sociedad civil ejerce una labor irremplazable en este ámbito, haciendo ver a los líderes políticos la necesidad de afrontar una problemática que ya no se puede ignorar. Acontecimientos internacionales al más alto nivel, como la Cumbre de Nueva York, también pueden contribuir sustancialmente a este objetivo. Si bien ésta no ha supuesto mayores avances, debe destacarse la relevancia de un encuentro que ha congregado a un elevadísimo número de Jefes de Estado y de Gobierno, lo que pone de manifiesto la existencia de una voluntad política renovada de luchar contra la pobreza que se debe aprovechar. De igual manera, el documento final de la Cumbre ofrece una visión comprensiva del camino a recorrer, al recoger en el mismo marco los principales retos de la humanidad de cara al futuro, sobre la base de la responsabilidad y el compromiso mutuo que constituyeron la esencia de Monterrey.

El segundo gran eje de actuación debe ser la definición de un modelo sostenible de financiación para el desarrollo, y en su marco, continuar y concretar

la reflexión sobre posibles mecanismos innovadores de financiación. Hay que seguir dando seguimiento y cumplimiento a los compromisos adquiridos en Monterrey. Entre las principales conquistas desde entonces, destaca el establecimiento de un cronograma por parte de la Unión Europea para lograr el objetivo del 0,7% en 2015, la iniciativa impulsada por el G-8 en materia de alivio de la deuda, o el creciente esfuerzo que se viene realizando desde diversas instancias de la comunidad internacional en la búsqueda de mecanismos innovadores de financiación. También debe acogerse positivamente la propuesta de celebrar la primera conferencia de evaluación de los resultados acordados en Monterrey, para lo que se baraja la posibilidad de que ésta tenga lugar en Qatar en el año 2007.

En este contexto, cabe plantearse cuáles son las perspectivas de aplicación de los mecanismos innovadores descritos. Las distintas propuestas difieren en cuanto a sus perspectivas de aplicación a corto y largo plazo, el grado de participación que requerirían para ser operativas, o los obstáculos que encuentran – principalmente la necesidad de articular un consenso internacional, su posible incidencia en diversas esferas de la actividad económica, o las inconcreciones acerca de cómo funcionarían en la práctica. Entre los mecanismos que parecen más viables a corto plazo se encuentran los instrumentos de carácter voluntario, la Facilidad Financiera Internacional, los Derechos Especiales de Giro, el tratamiento de las remesas como fuente de desarrollo, o el establecimiento de una contribución sobre el precio de los billetes de avión.

Los mecanismos de carácter voluntario son los que a priori revisten menores complicaciones de cara a su instauración, aunque deben ser vistos como un complemento de la ayuda al desarrollo. Además de la inversión socialmente responsable, las donaciones a través de tarjetas de crédito, que ya operan en muchos lugares¹² y presentan ventajas como su bajo coste y la escasa coordinación que requerirían entre los actores implicados, podrían instaurarse a corto plazo. Otras opciones a explorar serían acciones que impliquen un esfuerzo voluntario conjunto de las principales compañías de tarjetas de crédito, bancos asociados y titulares de las mismas, o la promoción de donaciones a través de medidas como deducciones fiscales.

Pese a las ventajas que presenta la Facilidad Financiera Internacional, entre las que destaca el hecho de que proporcionaría liquidez al tiempo que suministraría

12. El volumen de compras realizadas con tarjeta de crédito cada año en el mundo se estima en 3,2 billones de dólares. Se calcula que el volumen de compras realizadas con tarjetas de marcas compartidas y tarjetas de afinidad es un 150% superior al de compras realizadas con tarjetas de crédito tradicionales.

recursos estables y previsibles, este mecanismo suscita dudas en la medida en que traslada la responsabilidad de reembolso del endeudamiento a las generaciones futuras. De esta manera, sería necesario asegurar que, una vez concluida la emisión de bonos, los flujos de ayuda hacia los países más necesitados sigan revistiendo el volumen suficiente, sin olvidar la necesidad de reembolso de las obligaciones asumidas. Para ello, cabría considerar la puesta en marcha de mecanismos de refinanciación, entre los que podrían tener cabida algunos de los mecanismos innovadores descritos¹³. En este contexto, el proyecto piloto en materia de vacunación ofrecerá datos interesantes acerca de la viabilidad de este instrumento y de las medidas necesarias para su aplicación efectiva.

En relación al establecimiento de un gravamen sobre el transporte aéreo, las consideraciones varían en función de la modalidad que fuese aplicada. La tasación del queroseno estaría justificada por razones medioambientales, dado el alto potencial contaminante de los aviones y su incidencia sobre el fenómeno de calentamiento global. No obstante, debido a la delicada situación de la industria aérea y al encarecimiento del combustible como resultado de la subida del precio del petróleo, el sector podría verse resentido. El recargo sobre el precio de los billetes aéreos parece más viable a corto plazo. Sin embargo, esta modalidad suscita dudas al discriminar al sector aéreo respecto a otros modos de transporte, así como por su posible incidencia sobre el sector turístico, ya sea en el caso de los países pobres por el importante potencial de desarrollo de este sector, o de los países ricos para la sostenibilidad del mismo, dado que podría suponer una reducción del número de viajeros y un cambio en los destinos elegidos por estos. En cualquier caso, la medida ya opera en ciertos países y podría traducirse en experiencias piloto a corto plazo.

La emisión de nuevos Derechos Especiales de Giro permitiría un incremento de los recursos en favor del desarrollo a corto plazo y, según se señala, contribuiría a crear un entorno económico internacional más estable y eficaz en la prevención y gestión de crisis en los países en desarrollo, sin implicar necesariamente la creación de nuevas instituciones. En la actualidad, el mayor obstáculo para una nueva asignación de DEG es la oposición de ciertos países, situación que podría cambiar a no muy largo plazo si se trabaja en la búsqueda de consensos y existe la voluntad política necesaria para ello¹⁴.

13. Por ejemplo, el documento final de la Cumbre contempla la posibilidad de vincular el recargo sobre el precio de los billetes de avión a la facilidad financiera internacional en tanto que mecanismo de refinanciación.

14. La enmienda necesaria para que se materialice la asignación excepcional de DEG aprobada en 1997 todavía no ha entrado en vigor por la falta de consenso en el FMI. Para ello, el apoyo de EE.UU, dado su peso de voto, bastaría para que esta medida pudiera salir adelante.

Entre las medidas propuestas en materia de remesas, algunas ya operativas, destaca la “bancarización” de estos flujos tanto en los países de origen como de destino, lo que posibilitaría el acceso del emigrante y de sus familias a servicios financieros diversos (tarjetas de crédito, préstamos). Esta línea de actuación incrementaría la transparencia y la competencia en el mercado, reduciendo los costes de transferencia y favoreciendo la canalización de las remesas hacia inversiones productivas, dado que éstas se destinan principalmente a consumo. También se contemplan otras medidas complementarias de las descritas: formación del emigrante acerca de sus derechos y oportunidades a través de campañas de alfabetización financiera; establecimiento de partenariados entre instituciones financieras de países emisores y receptores, favoreciendo la expansión de estos servicios a zonas donde no existen este tipo de instituciones; mejora del marco normativo para eliminar obstáculos innecesarios; o promoción de la colaboración público-privada, incluyendo la identificación de vías para vincular las remesas a otros flujos de ayuda como medio para maximizar su potencial como fuente.

Por otro lado, la puesta en marcha de otros mecanismos innovadores debe contemplarse a largo plazo. El establecimiento de impuestos de carácter global¹⁵ ha encontrado una fuerte oposición y no parece ser una medida viable en el futuro próximo. Desde ciertos sectores económicos se perciben como un ataque a la soberanía fiscal de los países y se critican desde el punto de vista de la eficiencia económica, al considerar que elevarían los costes y reducirían el volumen de las transacciones y la liquidez del mercado. Otras críticas señalan que implicarían la creación de nuevas burocracias y que requerirían una participación universal. Ante las dificultades de prever su impacto real, las modalidades concretas de aplicación de este tipo de instrumentos deberían ser analizadas por expertos. Lo más adecuado parece que estos mecanismos se diseñen como instrumentos aplicados nacionalmente y coordinados en el ámbito internacional. En cualquier caso, serían requisitos indispensables el respeto de la ortodoxia económica y de las reglas de la economía de mercado, así como la aplicación de tipos impositivos muy reducidos, que bastarían para obtener importantes ingresos.

Finalmente, dos cuestiones revisten particular importancia a la hora de hablar de mecanismos innovadores de financiación. Por un lado, analizar en qué medida el establecimiento de partenariados público-privados de naturaleza innovadora podría contribuir a mejorar el impacto de la ayuda al desarrollo, y

15. Las principales opciones que se vienen barajando son las que gravarían las transacciones financieras internacionales, el comercio de armas, o las emisiones de dióxido de carbono, si bien se contemplan otras posibilidades como un recargo sobre el consumo o los bienes de lujo.

por tanto, al cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Una de las principales constataciones en este ámbito es que los importantes retos en materia de desarrollo requieren nuevos enfoques y partenariados que tomen en consideración el valor añadido que puede suponer la implicación del sector privado, ya sea aportando conocimientos o recursos financieros adicionales. Para ello, gobiernos y organismos internacionales deberían prestar el apoyo político y establecer el marco regulatorio necesario para hacer posible esta colaboración.

Por otro lado, no debemos olvidar la cuestión de la adicionalidad. ¿Deben los estados valerse de los mecanismos innovadores para cumplir el objetivo del 0,7%?, o ¿deben los recursos generados a través de esta vía ser adicionales a los comprometidos por los estados en la senda del cumplimiento del 0,7%? La mayoría de países en desarrollo, junto a varios países ricos, consideran que los recursos obtenidos a través de esta vía deben ser adicionales. Por otro lado, diversos países desarrollados ven en los mecanismos innovadores una alternativa para hacer posible el objetivo del 0,7%, dadas las dificultades de hacerlo en el actual marco de estabilidad presupuestaria, especialmente en el caso de la Unión Europea. Dados los escasos avances de cara al cumplimiento de los Objetivos del Milenio, la consideración de estos fondos como adicionales parece la visión más adecuada.

Conclusiones

De lo expuesto anteriormente, cabe concluir que queda aún un largo camino por recorrer para acabar con los insostenibles niveles de pobreza y desigualdad que aquejan al planeta. El momento actual ya no permite soluciones tímidas, sino que requiere enfoques ambiciosos. No queda otra solución si queremos invertir una situación en que las condiciones de vida del planeta no sólo no mejoran, sino que empeoran. Existe ante todo una responsabilidad moral del mundo desarrollado de acabar con la pobreza, pero existe, además, la necesidad de actuar si se quieren evitar las consecuencias que este fenómeno puede tener en el mundo desarrollado en términos de seguridad o estabilidad. Ello pasa principalmente por afrontar la cuestión de la financiación para el desarrollo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, pero también por afrontar otros pilares clave de la ayuda al desarrollo, como las actuaciones en materia de alivio de la deuda y la necesidad de establecer un sistema de comercio internacional más justo, lo que tal vez constituya en la actualidad la mayor asignatura pendiente. Respecto a los mecanismos innovadores, hay que seguir trabajando en su concreción y en la articulación de consensos para demostrar su viabilidad, sin olvidar la necesidad de desplegar actuaciones complementarias en ámbitos como los descritos.

El año 2005 ha permitido visualizar ciertos cambios en esta dirección, pero debemos seguir esforzándonos, tanto en la movilización de la voluntad política como en la identificación de medidas concretas donde se ataquen las raíces del problema, afrontando la pobreza desde un enfoque integral y compartido entre países ricos y pobres. Si no lo hacemos puede desaparecer el impulso que ha llevado a situar la lucha contra la pobreza en el centro de la agenda internacional, una de las mayores conquistas realizadas hasta el presente. La Cumbre de Nueva York ha contribuido a mantener vivo este proceso, pero de nada servirá si no se acompaña de compromisos concretos que, no lo olvidemos, corresponde asumir principalmente a los propios estados. Así las cosas, nos quedan diez años para hacer frente a unas metas que a día de hoy se nos antojan muy difíciles de alcanzar.

Bibliografía

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey, México, 18-22 de marzo de 2005.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, A/60/L.1, Nueva York, 15 de septiembre de 2005.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración del Milenio*, Resolución 55/2, Nueva York, 13 de septiembre de 2000.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución A/60/289/add1, Nueva York, 23 de agosto de 2005.
- ATKINSON, A. B. *New Sources of Development Finance: Funding the Millennium Development Goals*. Documento informativo N° 10 de WIDER. Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Internacional de Investigación de Economía del Desarrollo, Helsinki, 2004.
- COMITÉ PARA EL DESARROLLO, *Moving forward: financing modalities towards the Millennium Development Goals* (SM/05/104), Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, Washington DC, 17 de marzo de 2005.
- COMITÉ PARA EL DESARROLLO, *Aid effectiveness and financing modalities background paper*, DC2004-0012/Add.1, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, Washington DC, 29 de septiembre de 2004.
- Declaración de Nueva York*, Encuentro de Líderes Mundiales contra la Pobreza, Nueva York, 20 de septiembre de 2004.
- Declaración sobre mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo*, Nueva York, 14 de septiembre de 2005.
- Declaración Final de la Cumbre del G-8*, Gleneagles, 8 de julio de 2005.
- GAVI, *A proposal for an International Finance Facility for Immunization*, Octubre de 2004.

Informe del Grupo Técnico constituido en el marco de la Alianza contra el Hambre sobre mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo, Nueva York, septiembre de 2004.

Informe del Grupo de Trabajo sobre nuevas contribuciones internacionales para financiar el desarrollo, Paris, La Documentation Française, septiembre de 2004.

PROYECTO DEL MILENIO, Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas, *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos del Milenio*, Nueva York, enero de 2005.

REAL INSTITUTO ELCANO, *Las remesas de los emigrantes en España: una oportunidad para la acción exterior* (DT), Iñigo Moré, 25 de enero de 2005.

UNCTAD, *Handbook of Statistics*.

ESPAÑA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

LEIRE PAJÍN IRAOLA*

RESUMEN

En este artículo, la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional reafirma el compromiso del gobierno español con la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, detallando el camino que para ello está recorriendo la cooperación española, en relación principalmente con el objetivo 8: promover una asociación mundial para el desarrollo.

ABSTRACT

In this article, the Secretary of State for the International Cooperation reaffirms the commitment of the spanish government with the achievement of Millennium Development Goals, and analyzes the way followed by the spanish cooperation to contribute to them, principally the goal number 8: to promote a World Association for Development.

RÉSUMÉ

Dans cet article, la Secrétaire d'État de Coopération Internationale réaffirme le compromis du gouvernement espagnol avec la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire, en détaillant le chemin que pour cela parcourt la coopération espagnole, en relation principalement avec l'objectif 8: promouvoir un partenariat mondial pour le développement.

* Leire Pajín Iraola es Secretaria de Estado de Cooperación Internacional

En el mes de septiembre del año 2000 tuvo lugar el acuerdo más amplio de la comunidad internacional para luchar contra la pobreza de manera coordinada, estableciendo unos objetivos comunes que todos los estados miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas asumieron y se comprometieron a cumplir: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los ODM establecieron una serie de metas concretas que configuran el escenario de llegada de lo que deberá haberse conseguido para el año 2015. El pasado mes de septiembre, transcurridos cinco años desde la suscripción de la Declaración del Milenio, se celebró en Nueva York la 60ª Asamblea de Naciones Unidas que sirvió para recuperar la agenda de desarrollo en el seno de la comunidad internacional. El documento aprobado en la ONU, aunque menos ambicioso de lo que nos hubiera gustado, constituye, no obstante, un buen punto de partida para hacer realidad los ODM, una tarea prioritaria en la que nos debemos empeñar todos con un esfuerzo redoblado, porque sólo de nosotros depende la consecución de un mundo más justo e igualitario.

En España hay una conciencia clara de que para poder alcanzar las metas del Milenio es preciso incrementar sensiblemente los recursos destinados a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), mejorar su calidad y la coherencia del conjunto de las políticas públicas. Estos objetivos se recogen en el Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008), en el que además se establece la Declaración del Milenio como un principal referente de la política española de desarrollo internacional. Se prevé duplicar en cuatro años la AOD, en 2008 se llegará al 0,5 por ciento de la Renta Nacional Bruta, y promover una serie de reformas importantes internas en nuestro sistema de cooperación y ayuda al desarrollo.

Como expresión del compromiso del gobierno español con los ODM y la lucha contra la pobreza, se ha optado voluntariamente por realizar un informe sobre el objetivo 8, en el que se analiza los pasos dados hasta la fecha hacia el cumplimiento de las metas del milenio y se exponen los compromisos de futuro ya asumidos.

Antes de detallar el camino que está recorriendo la cooperación española para la consecución de las metas del milenio, quisiera destacar, a modo de resumen, que el compromiso general de España con los ODM lo es con todos ellos: la promoción de la educación básica, de la atención primaria de salud y las políticas la igualdad de género, así como la promoción de la calidad medioambiental y, por supuesto, la reducción de la pobreza.

La apuesta por los ODM de cualquier país donante se mide en última instancia por el grado de importancia que se le esté dando al objetivo octavo: “promover

una asociación mundial para el desarrollo”. Este objetivo se refiere precisamente a las tareas que han de afrontar los propios países donantes en su compromiso por un desarrollo global más equilibrado. Esta asociación mundial es la fórmula que debe guiar la relación con los países destinatarios de la AOD española.

El primer compromiso español es, como he dicho, el importante aumento de recursos que va a tener lugar en la presente legislatura, con un horizonte de llegada del 0,5 por ciento de la Renta Nacional Bruta (RNB) en el año 2008. En 2005 el volumen previsto de AOD ya es el más alto de la historia: 2.600 millones de euros, un 0,3 por ciento de la RNB.

Según Naciones Unidas, para lograr el pleno cumplimiento de los ODM sería necesario un incremento de entre 40.000 y 70.000 millones de dólares estadounidenses en AOD por año hasta 2015. De forma más detallada, el Proyecto del Milenio ha realizado una estimación de la ayuda necesaria para el logro específico de los ODM, concluyendo que los donantes deberían incrementar su esfuerzo financiero hasta el 0,44 por ciento del Producto Nacional Bruto en 2006 y 0,54 por ciento en 2015. Para el logro de objetivos más generales de desarrollo, la ayuda se debería incrementar hasta el 0,7 por ciento en 2015.

En 2006 España tiene previsto alcanzar, con la participación de la Administración central, Comunidades Autónomas y ayuntamientos, el 0,35 por ciento de la RNB, con lo que nos colocaremos en la mitad de la cifra del 0,7 por ciento. En sólo dos años habremos pasado de destinar un 0,25 por ciento a la AOD en 2004 a destinar el 0,35 por ciento en 2006, un porcentaje jamás alcanzado antes en este país.

Con estas cifras cumpliremos sobradamente con los compromisos adquiridos por España en el seno de la Unión Europea y en la Cumbre de Monterrey, que obligan a destinar al menos el 0,33 por ciento de la RNB a Ayuda Oficial al Desarrollo en 2006.

Pero no sólo es importante el aumento de los recursos. También lo es la calidad de la ayuda que se presta. El Plan Director de la cooperación española también se ocupa de ésta, por ejemplo, con el compromiso de incrementar el volumen de ayuda destinada a los servicios sociales básicos hasta un 20 por ciento. Para ello, se están elaborando las estrategias sectoriales más importantes para el presente período: las estrategias de cooperación para el desarrollo en materia de educación, salud, equidad de género y organismos multilaterales, todo ello coordinado por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, de nueva creación.

Otro importante compromiso es el de destinar el 20 por ciento de la AOD a los Países Menos Adelantados, una deuda pendiente de la cooperación española. Esto supone aumentar de manera significativa los recursos destinados a África Subsahariana (en 2006 la Ayuda Oficial al Desarrollo española dirigida a esa parte del continente se duplicará con respecto a 2004 pasando de 40 a 80 millones de euros). En la actualidad se encuentra en proceso de elaboración el llamado Plan África, que servirá, entre otros, para orientar el notable aumento de los recursos y que contempla la creación de la Casa África en Canarias.

Esta reforzada incursión en los países subsaharianos no significa el olvido de América Latina, a la que España está unida por lazos culturales e históricos. Tampoco supone dejar atrás el Magreb. Estas dos regiones continúan siendo prioritarias para la cooperación española. Por ejemplo, en América Latina la cooperación española en 2006 crecerá 200 millones de euros, un 38% de aumento respecto a 2005. En su mayoría, los países de dichas regiones son de renta media, por lo que se apostará por fórmulas diferentes de cooperación adaptadas a sus propias condiciones y que busquen la gobernabilidad democrática y la cohesión social.

Por otro lado, el comercio internacional tiene una indudable influencia sobre los procesos de desarrollo y las posibilidades de crecimiento de todos los países. Para conseguir un mejor aprovechamiento del comercio internacional para los países en desarrollo es necesario avanzar hacia una mayor liberalización del mercado agrícola de los países desarrollados y de los países en desarrollo más avanzados. Asimismo, se debe tender hacia una mayor integración y mayor peso de los países en desarrollo en las rondas de negociación de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Para la preparación de la ronda de negociaciones de Doha en la OMC, que se celebrará en el mes de diciembre de 2005, se están discutiendo actualmente temas cruciales para las poblaciones de los países en desarrollo, como la liberalización del comercio agrícola, el acceso a mercados de las actividades manufactureras, el comercio de servicios o los derechos de propiedad intelectual. La participación en la negociación de estos países es esencial y hemos apoyado el aumento de sus capacidades técnicas y de negociación a través de programas de cooperación. Una aportación que aumentará en el futuro, tanto en lo que se refiere a la OMC como a los esquemas regionales de integración. Deseamos pues, que las negociaciones de Doha conduzcan a un paquete equilibrado en el terreno agrícola y que esto contribuya a la consecución de los ODM.

En otro terreno, dentro de las tareas que debe adoptar España para reducir la pobreza está también la de condonar la deuda a los países sobre-endeudados.

Con respecto a la iniciativa HIPC (países pobres altamente endeudados), España ha cumplido con cada uno de los acuerdos multilaterales aprobados en el Club de París. Pero además, se han llevado a cabo reducciones de la deuda por encima de lo acordado en el seno de la comunidad internacional con países HIPC u otros países.

En lo que respecta a las condiciones de sobre-endeudamiento de los países HIPC, el Consejo de Ministros aprobó antes del verano un acuerdo que permite ampliar los compromisos de condonación de la deuda externa española. Este acuerdo es importante porque como dije, el objetivo 8 obliga a los países desarrollados a tomar medidas nacional e internacionalmente para que la deuda de los países en desarrollo sea sostenible. Además, establece que la condonación de la deuda se realizará siempre que sea posible a través de su canje por inversiones públicas en ámbitos centrales para el desarrollo humano sostenible, como salud, educación, medioambiente o infraestructuras. Pero además, estamos en una posición muy avanzada internacionalmente en lo que respecta a los países sobreendeudados de renta media baja, a través de la firma de convenios de canje de deuda por desarrollo. En esta legislatura, a través de la Secretaría de Estado de Economía, se han firmado convenios de esta naturaleza con Ecuador (50 millones de dólares), Honduras (138 millones) Nicaragua (39 millones) y Uruguay (10 millones), en total 237 millones (de momento).

El imprescindible aumento de la ayuda oficial al desarrollo, la contribución para lograr una mayor difusión de los efectos positivos del comercio sobre las economías en desarrollo y el alivio de la deuda son tres de las muchas tareas que afronta España para hacer que la erradicación de la pobreza extrema sea una realidad. La sostenibilidad medioambiental es otra de ellas.

La declaración del Milenio señala que “no debemos escatimar esfuerzos para liberar a toda la humanidad y sobre todo a nuestra descendencia de la amenaza de vivir en un planeta irremediamente echado a perder por las actividades humanas y cuyos recursos ya no serán suficientes para sus necesidades”. El pilar ambiental es, entonces, uno de los factores claves para un desarrollo futuro sostenible. En este campo, España tiene la complicada tarea de recuperar el tiempo perdido, pues en los últimos años no ha mejorado la eficiencia energética y ha aumentado el consumo energético total de la economía española. Para ello, se está trabajando con importante apoyo público de la UE en la instalación de fuentes de energías limpias, como la hidráulica, se ha lanzado una estrategia española de ahorro y eficiencia energética y se ha puesto en marcha un plan nacional de lucha contra la desertificación desde el Ministerio de Medio Ambiente.

Dentro de su estrategia de cooperación, España ha hecho un esfuerzo considerable. Prueba de ello son los programas especializados en la materia llevados a cabo por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en América Latina –programa Araucaria- y en África –programa Azahar-.

Otro de los instrumentos para favorecer la evolución de los pueblos son las remesas de los inmigrantes. A lo largo de la historia del desarrollo las migraciones han jugado un papel decisivo. España ha vivido con la migración una experiencia histórica importante, pues las remesas que llegaron a nuestro país en los años sesenta y setenta supusieron un gran impulso económico para el proceso de modernización. En la actualidad, estamos viviendo una aceleración de las migraciones. Por ello, es conveniente favorecer el papel de las remesas en un desarrollo equilibrado mediante mecanismos que puedan generar estímulos económicos y sociales.

Diferentes estudios y estimaciones sitúan hoy el volumen total de remesas en circulación entre los 110.000 y los 150.000 millones de dólares por año. Un dato importante: en el último ejercicio fueron más los recursos que llegaron a América Latina con el envío de las remesas de los inmigrantes que los recursos llegados por la inversión extranjera directa.

Desde el pasado año, España, dentro del grupo de países y organizaciones reunidos en la Alianza contra el Hambre y la Pobreza, ha participado activamente proponiendo medidas que faciliten que el flujo internacional de las remesas de emigrantes sea una fuente y herramienta de desarrollo. Así, la Alianza contra el Hambre y la Pobreza ha recalado la necesidad de reducir los costes de envío de las remesas, medida que apoya el Gobierno español, tal y como puso de manifiesto Zapatero en la última Asamblea de la ONU.

En otro orden de cosas, también relacionadas con el objetivo 8, está el derecho de las poblaciones al acceso a medicamentos, considerando la importancia de que los países con enfermos que no pueden costear estos fármacos puedan fabricar o importar genéricos contra enfermedades como el SIDA o la malaria; la promoción del empleo, la protección social y la lucha contra el empleo infantil; o los programas de microcréditos dirigidos sobre todo a mujeres y a jóvenes, que constituyen también un buen instrumento para reducir la pobreza.

Abordar todas estas cuestiones exige un notable esfuerzo de actuación concertada de la Administración pública española. Un requisito imprescindible para alcanzar una mayor coherencia de políticas es la coordinación de los distintos órganos que participan en la cooperación española. También lo es la

idea de corresponsabilidad y de asociación a las estrategias nacionales de desarrollo diseñada por los países destinatarios de la ayuda en diálogo constructivo con los países donantes.

Quiero mencionar especialmente que la cooperación española es reflejo de la organización territorial del Estado. Municipios, provincias y comunidades autónomas vienen realizando actuaciones de cooperación para el desarrollo y su papel en este sistema es cada vez más relevante. Por ello, en el ámbito interno, desde un primer momento y para la elaboración del Plan Director se optó por la coordinación con ministerios, distintas administraciones y sociedad civil, una colaboración imprescindible para avanzar en una cooperación eficaz.

Para llevar a cabo este trabajo coordinado existen varios órganos: la Comisión Interterritorial, donde participan las 17 Comunidades Autónomas, entidades locales y los fondos locales de cooperación; el Consejo de Cooperación, en el que participan la Coordinadora de ONGD españolas, universidades, sindicatos, CEOE, organizaciones de derechos humanos, representantes de la economía social y expertos; y la Comisión Interministerial, donde está el Ministerio de Economía y Hacienda, la Secretaría de Estado de Comercio, Medio Ambiente, Educación, Cultura, Interior y Defensa, entre otros.

En los últimos años la preocupación por la eficacia y la calidad de la ayuda ha ido creciendo entre la comunidad de donantes. La eficacia de la ayuda requiere de adecuados sistemas de planificación y evaluación a escala nacional. El capítulo VIII del Plan Director relativo a la calidad de la ayuda señala que el Gobierno español asume el compromiso adquirido en el seno de las instituciones internacionales de promover una mayor calidad de su AOD. El proceso de mejora de la calidad exige introducir modificaciones importantes en diferentes políticas y aumentar la coherencia entre ellas, además de redefinir y fortalecer a las instituciones encargadas de gestionar la política de desarrollo internacional.

El principio de asociación, junto al compromiso con los ODM, ocupa un lugar prioritario en la cooperación española. Como ya señalé, se busca la asociación con los países receptores de la ayuda en todos los casos y una amplia concertación con el conjunto de actores implicados en la AOD. Para garantizar el traslado de estos objetivos al terreno se están redactando documentos estratégicos de planificación, tanto geográfica como sectorial. En concreto, en el presente año se completarán los Documentos Estrategia País (DEP) para los 23 países prioritarios de la cooperación española, en diálogo con los países receptores de la AOD y con una amplia participación de las sedes de la cooperación española en esos países y de representantes de la sociedad civil.

Por otra parte, se está promoviendo la evaluación de diferentes instrumentos y programas. Con esto se pretende extraer lecciones sobre la eficacia de la AOD española.

Quiero insistir, para finalizar, en que la Declaración del Milenio de Naciones Unidas es el principal referente de nuestra política de desarrollo internacional y del Plan Director, cuyo objetivo final es la lucha contra la pobreza, una pobreza entendida como carencia de oportunidades y opciones para sostener un nivel de vida digno. El compromiso con la pobreza y el desarrollo se plasma, así, para España en su esfuerzo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en trabajar con una máxima coordinación con los organismos internacional, países receptores y donantes de ayuda, organizaciones sociales y los propios destinatarios de la AOD, verdaderos protagonistas de los procesos de desarrollo.

Existe una oportunidad para erradicar la pobreza extrema en el mundo. La responsabilidad es de todos y todas. La comunidad internacional tiene que pasar de los principios a los compromisos porque la lucha contra la pobreza no tiene excusas. En esta tarea el Gobierno español no se quedará atrás.

UN ACERCAMIENTO A LAS POLÍTICAS ESPAÑOLAS DE COMERCIO Y DE INVERSIÓN DIRIGIDAS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO. LAS POLÍTICAS ACTIVAS

FELIPE CARBALLO RÍOS*

RESUMEN

El objetivo 8 contenido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, insta a los gobiernos de los países desarrollados a incrementar la cantidad y la calidad de la AOD. Celebrada la Cumbre del Milenio + 5, la última reunión del G8 en Edimburgo y en los albores de la Conferencia Interministerial de la OMC en Hong Kong, el presente artículo describe la evolución sufrida por las políticas españolas relacionadas con el comercio y la inversión respecto a los países menos desarrollados y altamente endeudados. Con una visión crítica de la vinculación y la utilización de algunos instrumentos denominados de desarrollo gestionados bajo fórmulas de apoyo a las exportaciones y a las inversiones en estos países, permite una mejor comprensión de algunas políticas activas puestas en marcha por la Administración española en las últimas décadas.

* Felipe Carballo Ríos es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid, ha asumido entre otras responsabilidades, la de Presidente de la Cámara de Comercio de Brasil en España, la Dirección General del Banco de Crédito Agrícola, la Dirección de Inversiones de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo y últimamente la representación municipal como Concejal del Ayuntamiento de Madrid, habiendo publicado numerosos artículos relacionados con la internacionalización de la empresa española y sus inversiones en el exterior.

ABSTRACT

The eighth of the Millenium Development Goals urges the governments of developed countries to increase the quantity and the quality of the ODA. Once celebrated the Millenium Summit + 5, the last meeting of G8 in Edinburgh, and waiting for the celebration of the Inter-ministerial Conference of the WTO in Hong Kong, the present article describes the evolution of the spanish policies of trade and investment with regard to the least developed and highly indebted countries. With a critical vision of the links and uses of some development instruments managed under formulas of exports support and to investment in these countries, the article offers a better comprehension of some of the active spanish policies developed in the last decades.

RÉSUMÉ

L'objectif 8 contenu dans les Objectifs de Développement du Millénaire, oblige aux gouvernements des pays développés à augmenter la quantité et la qualité de l'AOD. Ayant eu lieu le Sommet du Millénaire + 5, la dernière réunion du G8 à Edimbourg et étant près la Conférence Interministérielle de l'OMC à Hong Kong, le présent article décrit l'évolution des politiques espagnoles en rapport avec le commerce et l'investissement en ce qui concerne les pays moins développés et hautement endettés. Avec une vision critique du lien et de l'utilisation de quelques instruments dits de développement, gérés sous des formules d'appui aux exportations et aux investissements dans ces pays, permet une meilleure compréhension de quelques politiques actives mises en marche par l'Administration espagnole dans les dernières décennies.

La posición de las diferentes políticas comerciales del Estado español con relación al desarrollo en los países más desfavorecidos, ha venido marcada por más sombras que luces, desde que en el año 1977 dejamos de ser un Estado en desarrollo y por lo tanto beneficiario de los prestamos del Banco Mundial, hasta prácticamente la última década del pasado siglo a partir de la cual, se comienza a consolidar una fuerte presión de la sociedad civil a favor de la cooperación con los países menos desarrollados (PMD) y la lucha contra la

pobreza en el mundo. A partir de nuestra incorporación en 1976 al BID, en 1984 al Banco Africano de Desarrollo (BAfD), al Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) en 1986 y en particular al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en 1991, van a producirse sustanciales y positivos posicionamientos de los diferentes Gobiernos respecto de las políticas de Comercio e Inversión en los PMD.

Estos posicionamientos, entre otros, van a propiciar que a partir del nacimiento del nuevo siglo se puedan asumir activamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, mediante su tímida incorporación en los Planes Directores de la Cooperación Española del 2001-2004 y más globalmente en el del 2005-2008 que pretende, aunque tímidamente, dar un nuevo rumbo a los objetivos de la política comercial e internacionalizadora de la economía española en los PMD.

En este sentido, si tuviéramos que definir históricamente la sensibilidad de las diferentes áreas de la Administración española de la cual dependían las políticas públicas activas relacionadas con el Comercio y la Inversión Directa en el Exterior (IDE) en los PMD, diríamos que ésta ha sido escasa e insuficiente, lenta de reflejos y en muchos aspectos ejecutada bajo planteamientos cínicos, que bajo la cobertura de la palabra Desarrollo, ha legitimado otro tipo de planteamientos; ya que la misma ha estado profundamente enraizada en la defensa de intereses comerciales o financieros empresariales, en algunos casos de escasa legitimidad, intentando mejorar su competitividad exterior por la vía de la concesionalidad financiera con el objetivo de minimizar el déficit estructural de nuestra balanza comercial.

Es a cumplir estos objetivos a lo que han estado dirigidas las principales actuaciones y políticas aplicadas por las diferentes Administraciones de turno, actuaciones y políticas que en general han estado vertebradas en dos bloques claramente definidos.

El primer bloque ha sido concebido y dirigido explícitamente para apoyar de forma activa la competitividad de las exportaciones de bienes de equipo y similares en países menos desarrollados. Estas operaciones fueron complementadas posteriormente con la implantación de apoyos financieros a la internacionalización de la empresa española en los PMD, mediante las inversiones en el exterior (IDE), que aunque expliciten la palabra Desarrollo en la denominación de sus más importantes instrumentos financieros, sus objetivos finalistas han estado marcados, hasta prácticamente finales de la última década, salvo excepciones, más por fines comerciales y financieros, que por el sentimiento real de apoyar el desarrollo en los PMD.

Otro bloque de actuaciones más pasivas, han tenido por objeto la defensa de los legítimos intereses para mantener capacidades de producción nacional en algunos de los sectores más sensibles de nuestra economía, limitando, regulando o compensando, aquellas importaciones, procedentes de terceros PMD, más competitivas en los mercados nacional y europeo, especialmente las relacionadas con los sectores agro alimentarios, pesca, textil, confección, calzado, etc. Estos posicionamientos, a partir de nuestra incorporación al GATT, se realizan bilateralmente en las diferentes Rondas del GATT, hasta nuestra incorporación a la CEE, cuando pasan a ser consensuadas de forma global en el marco de la UE conjuntamente con los diferentes planteamientos e intereses del resto de los países miembros y que a partir del año 1995 van a ser ya negociadas en el marco de las diferentes Rondas multilaterales de la OMC, como sucede actualmente con la Ronda Doha y la próxima Cumbre Ministerial en Hong Kong.

En este planteamiento la inclusión de los instrumentos activos y pasivos destinados a los países menos desarrollados en el área de economía y en especial en la Secretaría de Estado de Comercio van a impregnar la filosofía que ha enmarcado las relaciones entre Comercio y Desarrollo con los PMD y solamente será a partir de la creación en 1988 de la Secretaría de Estado de Cooperación (SECIPI), de la Comisión Interministerial (CICI) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), todas integradas en el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), cuando se producirá el salto cualitativo en la forma de entender los criterios del apoyo y la ayuda al desarrollo a los PMD por parte de la Administración Española.

Lamentablemente, los siguientes años van a venir marcados por una confrontación, que aún persiste, tanto en la forma de entender la Ayuda al Desarrollo (AOD) en sus diferentes formas y su elegibilidad, como por el destino de los recursos que la Administración Española aplica al respecto, recursos que en su mayor parte seguirán gestionándose en el área de los departamentos de Economía y Comercio al margen de la SECIPI.

Si analizamos la incorporación gradual de las políticas públicas españolas, ligadas a las diferentes modalidades de Comercio e Inversión en los PMD, las mismas han ido, hasta hace menos de un lustro, en la mayoría de los casos, a remolque de las políticas públicas que al respecto mantenían otros países europeos más sensibilizados por la mejora de los equilibrios comerciales y de las IDE en el desarrollo en los PMD, unos por condicionantes geoestratégicos derivados de los procesos descolonizadores, como fue el caso de Francia e Inglaterra, y otros por su sensibilidad social hacia las políticas de cooperación y ayuda al denominado tercer mundo, como sucedía con Alemania y los países nórdicos.

Por lo tanto dicha incorporación, en su parte activa, es tardía y realmente comienza a partir del año 1977, a través de diferentes instrumentos financieros y de garantías bilaterales que fuera de las condiciones de mercado, en un marco concesional, están específicamente ligados a operaciones de exportación para la “generación de desarrollo” en los PMD, como van a ser los créditos concesionales para la financiación de determinadas exportaciones a partir de finales de los años 70 y que se mantienen actualmente en vigor en algunos países europeos bajo diferentes formulaciones de la AOD.

Prácticamente una década después, la instrumentalización de las IDE, como motor de la internacionalización e inversión empresarial en este grupo de países o multilateralmente por medio de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) y de las Instituciones Financieras Multilaterales de Desarrollo (IFMD), va a incorporar una serie de productos financieros, de capital riesgo y de cobertura de riesgos en condiciones blandas en las IDE en países menos desarrollados, para facilitar sus inversiones en los mismos.

España va paulatinamente incorporándose a esa corriente, por tres vías, la primera intentando aproximarse a las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la segunda a los planteamientos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o como es en el momento actual, los compromisos surgidos a partir de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, y en tercer lugar conforme los acuerdos establecidos o en discusión en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En todos los casos la incorporación de España a la UE y la obligatoria ruptura de la bilateralidad en el tratamiento de las políticas de comercio exterior e inversiones de los países que la componen, va a limitar, aunque no modificará radicalmente, las políticas activas de comercio e inversión relacionadas con los PMD, bien sea a través de las actuaciones bilaterales de la Administración española, o a través de los BMD y de las IFMD, lo cual no sucede con otras políticas pasivas relacionadas con el comercio y la inversión, que tienen que ser negociadas y consensuadas en el marco de la UE para su posterior propuesta y negociación unitaria en las Rondas de turno de la OMC.

En esa línea, la Administración española, puso en marcha en primer lugar una serie de instrumentos de diferente rango, alguno de discutida compatibilidad con los compromisos que día a día está asumiendo el Estado Español en sus tratados y acuerdos internacional, que de forma activa van a permitir la expansión de las actividades comerciales españolas y las IDE en terceros PMD, bajo la cobertura de ayudas o apoyos al desarrollo de los mismos.

Bajo este concepto se engloban los créditos concesionales en mayor o menor medida, bajo la denominación de Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), más específico, o del mecanismo financiero denominado Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI) para operaciones de exportación con financiación comercial, los créditos o participaciones de capital de la Compañía Española de Financiación para el Desarrollo Cofides SA (COFIDES), las pólizas de cobertura de riesgos comerciales o políticos de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE) y en los últimos años los convenios de conversión o condonación de deuda, procedente de créditos vencidos y no vencidos con garantía soberana, por los PMD y en especial los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC).

En este sentido, es posiblemente la creación del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), en la Ley de Acompañamiento de Diciembre de 1977, el primer instrumento explícito que la Administración española pone al servicio de operaciones comerciales que de alguna forma tengan la finalidad de “*promover las relaciones económicas y comerciales bilaterales con países en Desarrollo*”, es decir aumentar nuestra capacidad exportadora hacia estos países, sin que se tenga en cuenta la consideración de que dichos recursos tendrían como objetivo previo la generación del desarrollo en los países beneficiarios. Este preámbulo de objetivos de la Ley y la filosofía que subyacía en su creación permitía disponer de un instrumento que mejorara la competitividad de las exportaciones de bienes de equipos y asimilados (libros, material clínico, etc.) en los concursos o licitaciones de las instituciones o empresas públicas en los países en desarrollo como ya venían practicando algunos otros países europeos, por medio de la concesionalidad financiera de las exportaciones de grandes contratos internacionales, normalmente de grandes plantas industriales, energéticas e infraestructuras “Llave en mano” en estos países. Es decir, el instrumento se crea a imagen y semejanza de otros en vigor en otros países europeos y no responde en primera instancia a la sensibilidad en propiciar el desarrollo a los PMD, si no a mejorar la concurrencia de nuestras empresas en los mercados exteriores de bienes de equipo industriales y asimilados, mediante la subvención concesional de la financiación a la exportación.

De cualquier forma el FAD es el comienzo de un proceso bajo el cual la cobertura de la Ayuda Oficial al Desarrollo va a protagonizar a lo largo de los siguientes 30 años una dinámica, llena de luces y sombras, donde desde la apología a las bondades del instrumento como punta de lanza del gran salto de la exportación de bienes de equipo española y material didáctico en los años 80, hasta las múltiples denuncias en los medios, de prácticas comerciales irregulares, que van a desprestigiar, más que a prestigiar en la década de los 90 este instrumento financiero de apoyo a la exportación a los PMD. Estas circunstancias

empujan a la Administración a través de sucesivas Leyes de Acompañamiento a una serie de modificaciones en sus criterios de elegibilidad, control y transparencia, aunque intentando mantener lo más intacta posible su filosofía de base, como es su sentido comercial, su carácter ligado y la necesidad de garantías soberanas, en clara discrepancia con la ortodoxia de la AOD y de los Acuerdos de Helsinki.

Estos planteamientos tienen dificultades para ubicarse y gestionarse en la Ley de Cooperación y ya posteriormente en el Plan Plurianual Director de la Cooperación de 2005-2008 que aunque mejorando de forma importante su tratamiento aún mantiene el FAD en una situación confusa, sometida a fuertes presiones por su tradicionales beneficiarios para mantener el mismo en ámbitos comerciales ligados y dependientes de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio. Con un nivel elevado de crítica por las ONG, el instrumento aún está alejado de las recomendaciones primero y posteriormente obligaciones que el Comité de Ayuda al Desarrollo y el Consenso de la OCDE establecen al respecto de sus criterios de aplicación, gestión y elegibilidad.

Por su magnitud, con más de 15.000 millones de euros gestionados desde su creación, con un índice de impagos que supera cerca 25% del total, el FAD ha supuesto el mayor componente de la AOD española y sus impagos configuran actualmente el principal núcleo de la deuda soberana de terceros países con España, (considerando que prácticamente el 40% de los mismos componen la AOD carácter bilateral), sin contar la multilateral gestionada por los BMD y las IFMD, participadas por el Estado Español. Sin lugar a dudas, el FAD ha venido siendo un instrumento confuso, difuso y controvertido, que ha beneficiado especialmente a un conjunto de empresas, normalmente grandes empresas o intermediarias de “trading” (que representan escasamente menos del 0,1% de las empresas del país). Con escaso rigor en el control de su finallismo y de su impacto real en el conjunto del comercio exterior español, nunca representó según estimaciones más del 1% de nuestras ventas al exterior (conjuntamente con otras financiaciones CARI), y cuantitativamente se centró en grandes proyectos industriales, energéticos o de infraestructuras en países menos desarrollados de renta media como son China, Colombia, Marruecos, Argelia, Turquía, Indonesia, etc., todo lo cual ha venido alimentando el debate sobre la financiación concesional del “desarrollo versus competitividad del comercio exterior” de la empresa española en su proceso de internacionalización.

En la última década el FAD ha terminado convertido en un “cajón de sastre”, desde donde se han aplicado recursos para las aportaciones en capital a las reposiciones de los BMD y las IFMD, para la constitución de los Fondos

Fiduciarios adscritos a los mismos, para la financiación de ayudas de emergencia, para cubrir determinados gastos de defensa en operaciones de “paz y seguridad”, así como para estudios de viabilidad mediante la líneas FEV.

En este sentido la puesta en marcha de las líneas FEV pública y privada para financiar o subvencionar proyectos de viabilidad, a través de convenios bilaterales con países menos desarrollados o multilateralmente a través de los BMD y de la IFMD, constituye un aspecto relevante en el proceso de viabilizar a través de los parámetros de elegibilidad comercial y de desarrollo, la futura concesionalidad de los recursos del FAD de forma coherente y responsable.

La utilización bajo un mismo modelo de análisis y gestión, la administración de proyectos beneficiarios del FAD tan dispares, como proyectos sociales, ayudas de emergencia o lucha contra la pobreza, con proyectos industriales, energéticos, de comunicaciones y transportes de elevada rentabilidad, fácilmente financiables por el mercado, no ha ayudado a clarificar o mejorar la estima por el FAD, lo que aconsejaría su liquidación y sustitución por dos instrumentos claramente identificables y diferenciados en su gestión y tratamiento, uno especialmente concebido para apoyar los proyectos de desarrollo social básico, regulado bajo las estrictas normas de la AOD y los Acuerdos de Helsinki, gestionado por la Cooperación, y otro específico para apoyar proyectos de desarrollo sostenible, cuya viabilidad en los países en vías de desarrollo solamente es posible a través de la concesionalidad de su financiación, gestionado por Comercio. Este “totum revolutum” ha reflejado y sigue reflejando las tremendas contradicciones y presiones que en el marco de la Administración del Estado, las organizaciones empresariales y las organizaciones no gubernamentales de desarrollo se manifiestan en las diferentes formas de entender y valorar la gestión y finalismo del FAD y que ni siquiera el Plan Plurianual Director de la Cooperación del Reino de España aprobado en el 2004, aún con positivos avances al respecto, tanto en la cogestión de los fondos específicos para los proyectos aplicados al desarrollo social básico, como a los criterios de elegibilidad, ha conseguido un encaje y clarificación claras, ante las fuertes resistencias a la modificación estructural y dependencia del FAD, expresadas “vox populli” desde los departamentos de Comercio y Economía.

Si el FAD es el paradigma durante más de 30 años de las contradicciones entre los intereses de Comercio, enmarcados en priorizar sus recursos para dinamizar por cualquier medio las ventas en el exterior de nuestras empresas, al margen de cualquier otro criterio cercano a la sensibilidad social por la ayuda al desarrollo de los países más necesitados, no es menos cierto que desde finales

de los años 80, la utilización masiva de este tipo de financiación concesional empieza a decrecer (fundamentalmente por la exigencia de garantía soberana de las mismas). Este descenso se debe a la aplicación en la mayoría de los países, desarrollados o no, de políticas monetario-liberales que dan lugar en los PMD a ajustes estructurales con severas reducciones de los déficit y endeudamiento. Al mismo tiempo que asumían fuertes procesos privatizadores de sus sectores públicos, que serían trasvasados al sector privado local y sobre todo internacional por medio de las inversiones directas procedentes del exterior (IDE). Es a partir de este momento, cuando la IDE comienza a convertirse en una de las principales referencias a la hora de definir y abordar las políticas de desarrollo tanto por el FMI, como por la práctica totalidad de los BMD y las IFMD.

En este capítulo de instrumentos financieros o "cuasi" financieros de apoyo a las operaciones activas de exportación a terceros países, incluyendo condiciones blandas para los menos desarrollados, conviene destacar el Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI), que permite constituir paquetes financieros globales para financiar operaciones de exportación, beneficiarias parcialmente del FAD, con tasas de concesionalidad y mezcla variables. Así mismo, CESCE permite la cobertura de riesgos comerciales y políticos (salvo en la parte financiera garantizada soberanamente por el país beneficiario del crédito), que hacen más atractivas y menos arriesgadas las operaciones comerciales con sus clientes con altos niveles de riesgo de impagados.

Tal y como se ha señalado con anterioridad, a partir de finales de los años ochenta se va a producir un incremento de la presencia de las IDE españolas en una serie de PMD, fundamentalmente en América Latina, Magreb y países PECO, consolidándose como uno de los factores, (correcta y transparentemente aplicado), que puede conducir razonablemente a desarrollar por las vías de la generación de actividades económicas del sector privado o lo que va quedando del sector público a mejorar cualitativa y cuantitativamente el desarrollo de los citados países o cuanto menos a reducir el nivel de pobreza de sus ciudadanos.

Es también a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, cuando desde la Secretaría de Estado de Comercio en el año 1988, se pone en marcha un instrumento, que como el FAD, pero a través de una empresa estatal creada "ad hoc", está destinado a apoyar las IDE en la estrategia de internacionalización de la empresa española. Con la aplicación de recursos públicos no concesionales, nuevamente, bajo el paraguas del desarrollo, con fórmulas crediticias o de capital riesgo, algunas novedosas en el mercado financiero nacional, pretende mejorar por la vía de la optimización financiera de sus propios recursos y las de terceras

instituciones de la UE, Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) e Instituciones Financieras Multilaterales de Desarrollo (IMD), la competitividad inversora de la internacionalización de la empresa española, en los PMD.

En este contexto, se crea la Compañía de Financiación del Desarrollo, COFIDES SA, que conforma el segundo instrumento financiero activo de la Administración española, éste ligado directamente a las IDE en terceros PMD en especial las PYMES, siempre realizadas por empresas españolas o extranjeras con filiales en España. Participada en su creación totalmente por el Estado, en los próximos años incorporaría una serie de Bancos a su capital, que la consolidarían como una empresa típicamente financiera en mayor medida y de capital riesgo en menor medida, perdiéndose así ante la pasividad de los representantes del área de la Administración responsable de la cooperación para el desarrollo la oportunidad de disponer de una Institución Financiera de Desarrollo (IFD) al servicio del creciente protagonismo, de los compromisos y de los recursos que este área de la Administración y de la sociedad civil venía asumiendo día a día.

Creada en 1988, como reflejo de otras Instituciones Financieras Internacionales (IFI) europeas ya existentes, DEG (Alemania), Proparco (Francia), IFU (Dinamarca), SIMEST (Italia), CDC (Inglaterra), etc., pero con fuertes diferencias conceptuales, establece claramente dos criterios que a semejanza del FAD, hacen que sus préstamos o participaciones en capital, estén ligados a los intereses específicos de un inversor español por una parte y por otra, a que sus inversiones en los países elegibles, sean rentables y supongan teóricos retornos importantes para la economía española, quedando en tercer término los aspectos de desarrollo; criterios que la diferenciaban de la mayoría de las demás IFI europeas, en cuanto las mismas van a regirse mayoritariamente en primer lugar por criterios no ligados al inversor o por necesidades objetivas de desarrollo económico- social y en menor medida por los de la pura y dura rentabilidad económica.

Esta situación va a provocar en los primeras actuaciones de sus operaciones confusión, tanto en la valoración de sus operaciones, como de su consideración como AOD, (rechazada con buen criterio por el Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD- de la OCDE en 1994), como por BEI, con relación a una serie de operaciones cofinanciadas con cargo a fondos de la UE destinados a operaciones en países ACP, en el marco de los Convenios de Lomé.

Esta actividad en la práctica puramente de Banca de Inversión, al margen del nombre de la compañía estatal que lo gestiona, va a consolidarse a partir de 1998, con la gestión del Fondo de Inversiones en el Exterior, FIEEX. Este fondo

que supone un salto cuantitativo en el apoyo a inversiones en el exterior de empresas españolas, ha primado los criterios de Banca Comercial o de Inversión, al margen de cualquier criterio de elegibilidad relacionado con el desarrollo o de limitación a los PMD o HIPC, modificando el carácter de exclusividad en su dedicación a los PMD que tenía encomendada la Compañía Española de Financiación de Desarrollo, Cofides SA.

Es importante señalar que en los últimos quince años, en los cuales se ha producido el “boom” de las IDE españolas en países menos desarrollados, en especial en América Latina, donde se acumuló entre el período 2000/2003 más del 70% de la inversión española que superó el 15% del PIB, la financiación de sus IDE se realizó en la práctica fuera de la financiación pública, bien sea por el ICO a través de la línea Proinvex o por medio de los recursos propios de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo COFIDES SA y de los Fondos FIEX y Fondpyme.

El último de los instrumentos financieros existentes aplicados al comercio, la inversión y la mejora de las condiciones sociales como cooperación para el desarrollo, lucha contra la pobreza y defensa del medio ambiente, nace como resultado del reciclado de la deuda pública o privada, con garantía soberana que una serie de países menos desarrollados mantiene con el Estado Español bilateralmente (la multilateral, derivada de nuestra pertenencia a los BMD y las IFD, así como la de los Fondos fiduciarios anexos, se negocia por las mismas directamente) y que en su mayor parte corresponde a impagos y renegociaciones de créditos concesionales del FAD que van a reutilizarse bajo el concepto de Conversión o Condonación de Deuda en sus varias modalidades.

Desde la creación del FAD y ya anteriormente con la declaración de siniestralidad por parte de la CESCE en sus coberturas de riesgos políticos de las operaciones financiadas con cargo al denominado Crédito a la Exportación, España se incorpora al Club de París, creado por un grupo de países industrializados, para proteger de forma homogénea y coherente sus derechos acreedores sobre terceros países deudores, normalmente menos desarrollados, limitando, regulando o eliminando las negociaciones bilaterales.

En este sentido, el fracaso en las sucesivas renegociaciones de deuda, en especial con los países más pobres y normalmente con ratios de mayor endeudamiento, dio lugar al Tratamiento de Toronto de 1988, que es el comienzo de las políticas actuales, relativas al tratamiento de la deuda externa de los países menos desarrollados, alcanzándose una reducción global de la misma del 33% y una renegociación de los nuevos vencimientos, dando lugar al actual modelo de condonación parcial de deuda externa.

Este tratamiento fue seguido por el Tratamiento de Houston de 1990, en el cual se estudió la formulación de la deuda externa de los países de renta media, mediante la renegociación de los vencimientos y su complementariedad mediante la conversión de dicha deuda, con diferentes criterios de aplicación y quita.

La progresión en el proceso de condonación y conversión de deuda externa de los países menos desarrollados y más pobres, sigue profundizándose ante la incapacidad de hacer frente a las renegociaciones acordadas, así en el año 1991, el Tratamiento de Londres, eleva el nivel de condonación hasta el 50%, seguido del Tratamiento de Nápoles de 1994, que lo eleva al 67%, a partir del cual se asume específicamente para los países más pobres y altamente endeudados la iniciativa HIPC, que eleva el listón de la condonación al 80%, que continúa siendo ineficaz, y que obliga a acordar un reforzamiento de la citada iniciativa, llegando hasta el 90% de la deuda global de estos países.

La asunción de los Objetivos para el Desarrollo del Milenio y la verificación permanente de los fracasos de las políticas de desarrollo y lucha contra la pobreza, sobre la base de los modelos financieros de cobertura de operaciones comerciales, inversoras o déficit estructurales, lleva al G-8 en el año 2005 a aprobar una resolución, dirigida en primera instancia al FMI y en segunda derivada al Grupo BM, y secuencialmente al resto de las IFMD y los BMD para la condonación total de la deuda de los países incluidos en el marco HIPC, en especial con relación a los africanos, resolución aprobada por la Asamblea General del FMI el pasado mes de septiembre, siendo posteriormente trasladada a la Junta de Gobernadores del BM para su aprobación, considerando que una parte importante de la misma corresponde al Grupo Banco Mundial a través del BIRF y de la IDA.

En este contexto la Administración española ha venido asumiendo históricamente los compromisos derivados del Club de París, en sus diferentes tratamientos bilaterales y multilaterales, estableciendo una serie de actuaciones que en el marco de la condonación, tuvieron sus prolegómenos con un convenio pionero de condonación-conversión parcial de la deuda externa mozambiqueña por inversión social en 1997, que no llegó a efectuarse en paralelo a la primera conversión de deuda marroquí por inversiones, operaciones que van a servir de pauta para futuras actuaciones bilaterales de la Administración española en ambos sentidos, como son la puesta en marcha de diferentes iniciativas bilaterales directas de conversión de deuda y multilaterales derivadas de los acuerdos relacionados con las iniciativas HIPC y el Protocolo de Kyoto.

De acuerdo con nuestros compromisos internacionales el Plan Director de la Cooperación 2005-2008 pone énfasis en las iniciativas que permitan aliviar

la deuda de los países más pobres y endeudados, en especial aquellos aspectos relacionados con la conversión de la misma por Fondos de Contravalor para la ejecución de proyectos de infraestructuras, de desarrollo y sociales, en particular los educativos.

Con relación a las iniciativas bilaterales de conversión de deuda por moneda local al descuento, para mejorar o fortalecer el comercio y la internacionalización de la empresa española mediante la inversión en países de renta media, la misma ha sido aplicada desde 1997 con gran éxito en Marruecos para apoyar las inversiones españolas en este país como también en Argelia y Bulgaria, y en proceso de formalización administrativa el Fondo de contravalor Uruguay-España, que se dedicaría la creación de infraestructuras y apoyo a las inversiones españolas en este país.

Por el lado de la conversión de deuda por inversiones públicas para su desarrollo, mediante Fondos de Contravalor o similares con o sin cesión de derechos de cobro, entre otros, actualmente se encuentran en vigor los acuerdos para la protección del medio ambiente firmado con Costa Rica en 1999, el firmado con Perú en 2002 para reconstrucción de áreas afectadas por terremotos, el firmado con Bolivia en 2003 para proyectos de desarrollo y sociales, con Guinea Ecuatorial para proyectos de desarrollo social y con Marruecos para la creación de estructuras locales y mejora del hábitat social, manteniéndose en proceso de ratificación administrativa los firmados con Nicaragua y Honduras.

En el contexto multilateral, el Estado español actúa en dos frentes, uno con relación a la deuda bilateral con algunos de los 27 países que conforman la iniciativa HIPC reforzado que anticipándose a los posteriores acuerdos del FMI y del BM, aplicó la condonación de la deuda al 100%, alcanzándose la cifra de 2.200 millones de euros de deuda procedente de la Ayuda oficial al Desarrollo, que se realizará mediante la supeditación de una parte de la misma para fomentar la inversión pública local en infraestructuras, educación, salud y medio ambiente sin el carácter ligado que caracterizaba los créditos iniciales, que originaron la deuda objeto de la condonación y otra multilateral derivada de su participación en los BMD y las IFMD y fondos fiduciarios adscritos, en la cual mantiene una presencia activa a favor de las iniciativas mas avanzadas.

Bibliografía

- MIER, Fernando: *La Cooperación Española al Desarrollo*. ICE, Julio 1996.
Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008.
ACEÑA, Fernando: *La Inversión en el Exterior*, ICEX.

INTERMÓN: *El Fondo de Ayuda al Desarrollo*, Febrero 1999.

OCDE –CAD: *Ex Ante Guidance for tied AID*, 2000.

INTERMÓN-OXFAM: *La realidad de la Ayuda*, 2004.

PACI Seguimiento, 2002, 2003, 2004.

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel et al.: *Acabar con la pobreza: un reto para la cooperación internacional*. IPADE, 2005.

AYUDA AL DESARROLLO Y SEGURIDAD: ¿DOS AGENDAS INCOMPATIBLES?

CARLOS ILLÁN SAILER*

RESUMEN

En los últimos años el sistema de ayuda al desarrollo ha experimentado un viraje hacia la promoción de la seguridad, fruto de una política de lucha global contra el terror que empieza después del 11/S pero que se puede remontar a finales de los años 90. Este protagonismo de la “seguridad global” amenaza con desarmar el consenso alcanzado en materia de ayuda al desarrollo y su vinculación con el objetivo de lucha contra la pobreza.

ABSTRACT

The Aid System is being transformed at a great pace by the new issues of the “agenda of security”, which is steadily permeating the aid agenda and transforming it into something different. The buzzword that describes this new situation is the “securitization” of the aid donor’s policy agenda, a trend that goes beyond 11/S but that has been widely affected by the so-called “Global War On Terror” launched after the terrorist attacks. As a result of this, the Aid System is loosing its legitimacy and its focus on poverty-related issues.

RÉSUMÉ

Durant les dernières années le système d'aide au développement a éprouvé un virage vers la promotion de la sécurité, fruit d'une politique de lutte globale contre la terreur qui commence

* Carlos Illán Sailer es investigador del IUDC-UCM. Agradece los comentarios personales del Dr. Bruno Ayllón Pino.

après le 11/S mais qui peut se remonter à la fin des années 90. Ce protagonisme de la "sécurité globale" menace de désarmer le consensus atteint en matière d'aide au développement et son lien dans le but de lutte contre la pauvreté.

“Vamos a dirigir todos los recursos a nuestro alcance- todos los medios diplomáticos, cada pieza de inteligencia, cada instrumento del imperio de la ley, todas las influencias financieras, y aquellas armas de guerra necesarias- para el desbaratamiento y la derrota de la red global de terror”

G.W Bush hijo en su discurso al Congreso
el 20 de septiembre de 2001

“Todo es más simple de lo que piensas y al mismo tiempo más complejo de lo que te imaginas”

Johan Wolfgang von Goethe

Un rasgo que caracteriza a la ayuda al desarrollo en la actualidad es su creciente “obsesión” por los temas de seguridad, no tanto en términos de incidir sobre los problemas que afectan a aquellas regiones del globo más inestables, caracterizadas por albergar a los llamados “Estados frágiles” (países con larga tradición en conflictos civiles, intervención exterior, explotación de los recursos naturales, hambrunas y migraciones forzosas entre otras), sino en cómo puede servir de elemento que ayude a “neutralizar” ciertas amenazas (léase terroristas) que preocupan a la “comunidad internacional”, especialmente a los Estados Unidos y al resto de países enfrascados en la lucha global contra el terrorismo.

Parece evidente que desde el 11 de septiembre de 2001 la agenda de seguridad global ha alterado significativamente el sistema de ayuda internacional que ahora debe enfrentar, al menos, tres grandes retos: cuáles son los objetivos reales de la ayuda; cómo sostener al mismo tiempo la lucha contra el terrorismo y contra la pobreza con recursos escasos; y qué grado de discrecionalidad va a existir en la canalización de la ayuda. Resolverlos no será tarea fácil si se tiene en cuenta que los principios que sustentaban la ayuda durante la guerra fría empiezan a parecerse a los que se esgrimen en la actualidad, y ello equivale a desarmar los principios y consensos a los que se ha llegado tras “el largo viaje” de los años 90 del siglo pasado.

Como resultado de ello, el sistema de ayuda al desarrollo parece tender hacia una progresiva “armonización” en términos de seguridad que afecta de manera

profunda a la coherencia alcanzada en los últimos 15 años en materia de lucha contra la pobreza, de ahí que ambos modelos, tendentes a la homogeneización de procedimientos y objetivos, entren en franca colisión¹.

El artículo centrará su análisis en los orígenes de este retorno de la seguridad a la agenda del desarrollo, cómo ha ido calando poco a poco en la comunidad de donantes y qué riesgos conlleva para los grandes consensos alcanzados en materia de lucha contra la pobreza, especialmente aquellos que se han establecido a medio plazo: el año 2015.

Sobre los orígenes

Establecer la fecha exacta del punto de partida de cualquier acontecimiento histórico es arriesgado. Es cierto, sin embargo, que hay un momento concreto donde se hizo evidente que las prioridades habían cambiado en la agenda del desarrollo internacional. Ese momento es el 11 de septiembre de 2001, si bien es posible identificar algunos síntomas del retorno de la seguridad (llámese hegemonía) en el sistema internacional mucho antes de esa fecha. Tales síntomas no eclosionarán con la fuerza que lo han hecho hasta noviembre de 2000, fecha en la que Bush hijo fue elegido presidente de los EE.UU.

Quizás el momento más concreto de esa “involución”² en la agenda del desarrollo global es 1997, cuando un grupo de políticos e intelectuales estadounidenses hicieron públicos los principios que regirían el “destino manifiesto” de su país en caso de hacerse con el poder. Esos principios dieron lugar al Proyecto para un Nuevo Siglo Americano (*Project for a New American Century*³), que en pocas palabras podría resumirse en cómo seguir siendo la única potencia indiscutible a lo largo del siglo XXI utilizando todos los medios a su alcance, especialmente el poder militar. Los firmantes de aquel documento hoy se encuentran en el poder: Jeb Bush, Dick Cheney, Francis Fukuyama, Donald Kagan o el actual presidente del Banco Mundial Paul Wolfowitz son algunos de ellos.

La posibilidad de poner en marcha esa agenda neoconservadora tuvo que esperar hasta 2002, con la aparición de lo que algunos han considerado el

1. Ngaire Woods, *The Shifting Politics of Foreign Aid*, Global Economic Governance Programme Working Paper, University College, Oxford, 25 February 2005.

2. José María Tortosa, “La involución a escala mundial”, Grupo de Estudios de Paz y Desarrollo, Universidad de Alicante, septiembre de 2005.

3. <http://www.newamericancentury.org/>

documento doctrinal más importante de la política oficial del actual gobierno de los EE.UU: la “Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América” (*National Security Strategy for the United States of America*), donde los principios del Proyecto para un Nuevo Siglo Americano se hicieron política federal.

Para lo que al ámbito del desarrollo respecta, el documento reconoce que la pobreza no convierte en terroristas a los pobres, pero unida a instituciones débiles y corruptas hace que los Estados frágiles sean paraísos del narcotráfico y el terrorismo y que, como resultado, se utilice a los pobres en su provecho. La solución es sencilla: más crecimiento económico a través de mercados, comercio libre e instituciones democráticas. En este escenario la ayuda al desarrollo se convierte en uno de los elementos importantes para “romper” la trampa de la pobreza y asegurar la estabilidad de ciertas zonas del globo que pueden contener la expansión de la semilla terrorista a otros países.

Tanto el Departamento de Estado como la Agencia de Ayuda al Desarrollo estadounidenses ya lo hicieron explícito en su momento: “En los próximos años, las intenciones tanto del Departamento de Estado como de USAID son claras. Los objetivos están anclados en la Estrategia de Seguridad Nacional del Presidente [Bush] y sus tres componentes fundacionales: la diplomacia, el desarrollo y la defensa”⁴. Cómo ha afectado este retorno de la seguridad en la agenda de la lucha contra la pobreza será el tema tratado en el próximo punto.

La ayuda en la “nueva guerra fría”⁵

A la pregunta de si se puede considerar a la actual coyuntura por la que pasa la ayuda al desarrollo de “nueva guerra fría” se puede contestar con otra: ¿Ha estado la ayuda tan politizada desde el final de la guerra fría? Algunos datos referidos a la nueva orientación de los recursos por parte de los donantes (en algunos casos más comprensible que en otros) en la lucha contra el terrorismo muestra una tendencia que empieza a ser preocupante. Uno de los síntomas es el uso que del término “governabilidad” hacen las agencias de desarrollo y organismos de ayuda, en particular para definir una especie de sector con multitud de objetivos (implícitos y explícitos) entre los que se encuentra la promoción del buen gobierno para fortalecer la seguridad global. A este primer elemento hay que añadir el auge de la bilateralización de la ayuda y una

4. FY 2004-2009 Department of State and USAID Strategic Plan, en <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/doss-trat/2004/>

5. Tomo como referencia a Christian Aid, *The politics of poverty. Aid in the new Cold War*, London, 2004

apuesta por crear un consenso alejado de las instituciones multilaterales. No es extraño, pues, que los programas de ayuda de donantes como Japón, el Reino Unido, Australia, la Unión Europea, Estados Unidos o Dinamarca hayan incluido como eje de sus políticas de desarrollo la cuestión de la seguridad. Lo más sorprendente, empero, es que tal debate haya calado en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

El caso de Japón es un claro ejemplo de reorganización de las orientaciones de la ayuda en un entorno de “fatiga del donante” (entre 1997 y 2003 los fondos destinados a AOD cayeron en un 27%)⁶ y de prioridad de la política exterior hacia zonas de Asia y la India, especialmente vinculadas a la “lucha contra el terror” como Afganistán, Filipinas o Iraq.

Por otro lado, el Reino Unido ha incrementado su ayuda en los últimos años con el objetivo de destinar más recursos a los países de renta baja, a la lucha contra el terror y a la reconstrucción de Iraq (de hecho, este país junto a Afganistán y Pakistán se encuentran ya entre los primeros receptores de su ayuda). Todo ello ha conducido a una creciente tensión entre los objetivos de lucha contra la pobreza (para el periodo 2005-2008 se pretende destinar cerca del 90% de la ayuda bilateral a los países de renta baja)⁷ y la atención a los compromisos derivados de la reconstrucción de Iraq y la “guerra global contra el terror”.

En cuanto a Australia, el gobierno republicano reforzó su política de seguridad a través de la ayuda a raíz de los atentados en Bali en octubre de 2002, donde 88 ciudadanos australianos fallecieron. La Agencia Australiana de Desarrollo Internacional (Ausaid) es la encargada de llevar a cabo toda una serie de proyectos a medio plazo en la zona de Asia-Pacífico con el objetivo de cambiar las condiciones que promueven el terrorismo, en clara confrontación con algunas de las recomendaciones del CAD (por ejemplo con el gobierno de Indonesia se está ejecutando en la actualidad una iniciativa para ayudar a la Fuerza Nacional de Policía a combatir este fenómeno, y con el de las Islas Filipinas un plan más global en la Isla de Mindanao, base del movimiento de liberación Abu Sayaf). Al mismo tiempo, parte de los fondos destinados a AOD se están utilizando para la reconstrucción de Iraq, por lo que el país deja muy pocos recursos destinados a la lucha contra la pobreza.

6. Ministerio Japonés de Finanzas, los datos pueden consultarse en www.mof.go.jp/english

7. Department For International Development, *Departmental Report 2005*, en <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/departamental-report/2005/CHAP-07.pdf> (acceso al 12/11/2005)

En un entorno más cercano, los nuevos imperativos derivados de la agenda de seguridad están remodelando la ayuda de la Unión Europea y sus estados miembros. Tradicionalmente, la política de seguridad y la de desarrollo han estado separadas, la primera llevada a cabo por los estados miembros y la segunda por la estructura comunitaria, pero a partir de 2003 la Unión Europea se ha convertido en un “Socio Global” en la búsqueda de un mundo más seguro tanto para los países miembros como para los países empobrecidos⁸. Desde 2001 la UE ha buscado la promoción de la coherencia a través de los Documentos de Estrategia País (*Country Strategy Papers*) con respecto a la ayuda exterior otorgada a países no miembros, pero a partir de 2003 se han venido incluyendo en ellos otros aspectos como la migración y el terrorismo⁹. La política de desarrollo y seguridad se acercan cada vez más a costa de socavar los principios de lucha contra la pobreza que han servido durante mucho tiempo como referente a la UE y sus países miembros¹⁰.

En otros países como Dinamarca, más alejada de los debates encendidos sobre ayuda y terrorismo, se anunció que la seguridad sería el segundo criterio más importante, después de la lucha contra la pobreza, en la asignación de recursos para el periodo 2004-2008¹¹. Como resultado, gran parte de la ayuda se ha reorientado a países de Oriente Medio de importancia estratégica para la lucha contra el terror: por ejemplo, actuaciones como la “Iniciativa Árabe” y los fondos destinados a la reconstrucción de Iraq ya han empezado a pasar factura a las donaciones previstas para programas de lucha contra la pobreza en África.

Más allá de proponer este tipo de medidas los donantes deberían asegurarse de que los programas que ponen en marcha son la forma más efectiva de cumplir con los objetivos encomendados, porque si el grado de exigencia que se pide a las iniciativas encaminadas a la lucha contra el terror fuera tan grande como la exigida a la lucha contra la pobreza, muchas no pasarían los requisitos mínimos necesarios para ser aprobadas. Es más, el tipo de medidas llevadas a cabo hasta ahora van en contra de lo que podría considerarse como “apoyo a la gobernabilidad”. Dicho de otro modo: fortalecer las regulaciones

8. Baste recordar las palabras de Javier Solana en el Consejo Europeo celebrado el 20 de junio de 2003: “Los programas de ayuda europeos, las capacidades militares y civiles de los Estados Miembros y otros instrumentos como el Fondo de Desarrollo Europeo... todos ellos tienen un impacto en nuestra seguridad y en la de otros países”.

9. Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Externas, 18 marzo 2003.

10. Un indicador sintomático es la discusión sobre el posible nombramiento de un Ministro de Asuntos Exteriores Europeo.

11. DANIDA. *The Government's Vision for New Priorities in Danish Development Assistance 2004-2008*. The Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, June 2003.

contra el blanqueo de dinero y la policía aduanera en Timor del Este o Nauru puede que sea beneficiosa para ambos países, pero ¿realmente ayuda a mejorar la situación de los colectivos más vulnerables?

Estados Unidos, un caso aparte

El papel de la ayuda externa de Estados Unidos es sin duda el más interesante de analizar, ya que se observan algunos elementos de tensión derivados de la puesta en marcha de nuevos “instrumentos” de corte aparentemente “desarrollista” como la Cuenta para el Reto del Milenio (Millennium Challenge Account o MCA) y la excesiva politización de la ayuda a través, aunque no sólo, de USAID. Si hay una frase que pueda resumir la pauta que ha seguido la administración Bush hijo desde el año 2000 podría resumirse en “más ayuda, más seguridad y más instituciones”.

Entre 2002 y 2004, la ayuda estadounidense creció desde los 12,9 a los 33,2 millardos de dólares, incluyendo un suplemento de 18,6 millardos de dólares para la reconstrucción de Iraq. Estos datos parecen confirmar que el incremento responde a razones de seguridad (casi todas las aportaciones extraordinarias fueron a parar a los esfuerzos derivados de la guerra en Afganistán, Iraq y regiones vecinas) aunque es probable que el inevitable déficit fiscal y financiero que viene acumulando el país hagan que tales esfuerzos en materia de seguridad no puedan ser mantenidos durante mucho tiempo, de ahí que el mensaje dirigido a la “coalición de los voluntariosos” para que aporten recursos sea cada vez más urgente.

Algunos datos son reveladores del esfuerzo en materia de seguridad que está llevando a cabo la Casa Blanca: la lista de países que recibe ayuda militar incluye a países que no eran susceptibles de serlo antes del 11/S como Armenia, Azerbaiyán, India, Tayikistán, Indonesia o Pakistán. De hecho, la AOD destinada a esta zona de Asia creció en un 47% en el periodo 2000-2003, mientras que el Fondo de Apoyo Económico (*Economic Support Fund*) lo hizo en un 104%. En contraste, las partidas asignadas al Fondo Militar Exterior (*Foreign Military Fund*) y al Programa Estadounidense de Entrenamiento y Educación Militar (*US International Military and Training Program*) crecieron en un 1.614% y en un 4.575% respectivamente durante el mismo periodo¹².

12. BOND, *Conflict Security and Official Development Assistance (ODA): Issues for NGO Advocacy*. Draft paper prepared for the Global Security and Development Network, London, 2004

Al tiempo, la Administración Bush ha venido utilizando la condicionalidad para forzar el apoyo a su posición frente a la Corte Criminal Internacional, ya que más de 80 países han firmado acuerdos bilaterales con EE.UU para “proteger” a los ciudadanos estadounidenses de la jurisdicción de esta institución. Aquellos países que plantearon su rechazo inicial (como el caso de Malí, Sudáfrica, Tanzania o Kenia) fueron “amenazados” con la suspensión de toda ayuda externa.

Por otro lado, el incremento de la ayuda destinada a la lucha global contra el terror ha querido acompañarse de otros esfuerzos dirigidos a la lucha contra la pobreza, siendo el más destacable la “Cuenta para el Reto del Milenio”, que aseguraba que parte de la ayuda no fuera afectada por los objetivos geoestratégicos perseguidos desde 2001. La verdad es que cuando se anunció la iniciativa en la Cumbre de financiación de Monterrey en 2002 parecía que el mundo asistía a uno de los programas más ambiciosos puestos en marcha por el gobierno estadounidense desde la guerra fría, pero tres años después el programa está seriamente dañado. El primer director ejecutivo de la Millennium Challenge Corporation (la Junta Directiva que gestiona el programa), Paul Applegarth, dimitió en verano de 2005 por diversas razones, entre ellas la paulatina reducción de los fondos previstos desde 2004 por parte del Congreso, que en 2005 no pasarán de los 2 millardos de \$, cuando la propuesta original era de 3,3 millardos de \$¹³. Sin duda mucho de ello tiene que ver con los esfuerzos realizados en Iraq.

Algunos de los problemas de esta iniciativa ya han sido comentados¹⁴, pero cabe recordar que, a pesar de su retórica “desarrollista” (pues la iniciativa alude a la lucha contra la pobreza entre sus principios si bien no hace referencia al consenso alcanzado en esta materia en el seno de Naciones Unidas), la Cuenta de Desarrollo del Milenio plantea algunas contradicciones en una política de ayuda con unos objetivos muy claros: en un momento donde la seguridad es la piedra angular de la ayuda exterior, se propone otorgar recursos a aquellos que cumplan una serie de requisitos (“buen gobierno”, “inversión en la gente” y “promoción de la libertad económica”) sean o no aliados en la lucha contra el terror, lo cual no deja de ser una paradoja teniendo en cuenta la dinámica en la que han metido los halcones de la Casa Blanca a la política exterior estadounidense.

13. Lex Rieffel & James W. Fox, *Moving Toward Smarter Aid*, Policy Brief 145, The Brookings Institution, August 2005.

14. Carlos Illán Sailer, *El “milagro” de Bush. La iniciativa del Millennium Challenge Account y las repercusiones para la lucha contra la pobreza*, REDC nº 11, otoño/invierno de 2003 y *Bush y el Millennium Challenge Account: ¿A favor o contra los pobres?*, REDC nº 13, otoño/invierno de 2004.

No es una novedad de afirmar que la lucha contra la pobreza nunca ha sido el objetivo central de la ayuda exterior estadounidense, pero incluso desde sectores poco sospechosos de antirepublicanismo¹⁵ la idea de que ésta debe ser reformada para resolver los problemas de seguridad planteados por los Estados fallidos va poco a poco tomando forma en los círculos próximos al gobierno. Dichas reformas pasan, entre otras actuaciones, por centralizar toda la ayuda al desarrollo en una especie de Consejo o Gabinete con una Agencia que responda a los nuevos desafíos de manera eficaz, tratando de reducir el elevado peso que el ejército tiene en materia de ayuda a través de lo que se conoce como Asistencia Cívico-humanitaria (Humanitarian Civic Assistance)¹⁶. Tales recomendaciones tratan de advertir que la búsqueda de rentabilidad a corto plazo en el ámbito de la seguridad (una o dos legislaturas como máximo) terminará pasando factura al país, de ahí la urgencia para enfrentar los desafíos que imponen los Estados fallidos en el largo plazo.

El Comité de Ayuda al Desarrollo: un caso preocupante

Que el Comité de Ayuda al Desarrollo haya abrazado la doctrina de la lucha contra el terrorismo en sus prácticas es algo que no puede pasar desapercibido para cualquier analista preocupado por la deriva que está tomando la forma de concebir el papel de la Ayuda Oficial al Desarrollo en los últimos años.

Aunque sus directrices se encuentran bajo revisión de forma continua, la definición básica de lo que se conoce como AOD no ha cambiado desde 1972, y ha excluido siempre la ayuda militar (básicamente dotación de material, adiestramiento y dinero para las fuerzas de seguridad). Sin embargo, desde que se declaró la “guerra al terror” el CAD parece haber adoptado una posición tendente a incluir algunos “ajustes” en la definición de ayuda, especialmente la destinada a promover la seguridad.

Una de las primeras medidas tuvo lugar en 2003 con la publicación del documento titulado *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Entry Points for Action*¹⁷, donde se destaca el importante papel que tiene la ayuda para privar a los terroristas de su apoyo popular. El documento afirma

15. Jeremy M. Weinstein, John Edward Porter, and Stuart E. Eizenstat, *On the Brink: Weak States and U.S. National Security: A Report of the Commission for Weak States and U.S. National Security*, Washington: Center for Global Development, 2004, 79 pp.

16. Término que emplea el Departamento de Defensa para las actividades de emergencia y desarrollo que tienen lugar en el contexto de una campaña militar o entrenamiento

17. Development Assistance Committee, OECD, 2003

que esa “responsabilidad” de la ayuda podría tener algunas implicaciones para las prioridades de los donantes, entre ellas las asignaciones presupuestarias y las definiciones para computar como AOD los recursos destinados a la “lucha contra el terror”. Es sorprendente que en 2001 el documento “oficial” del CAD sobre el papel de la ayuda en la prevención de conflictos sólo mencionara una vez la palabra terrorismo¹⁸.

Además, el informe de 2003 contiene algunas debilidades muy importantes¹⁹ como son:

- Partir de una base (de momento no cuestionada) de que el terrorismo se “combate” con AOD.
- No ofrecer ninguna definición de lo que entiende por terrorismo, más allá de crear una especie de espectro invisible a la espera de golpear una vez más (sobre todo a los países desarrollados) y de hablar de “terrorismo internacional” (página 8) como la manifestación más importante de ese problema (otra vez la más interesada a las prioridades de la “comunidad internacional”).
- Las propuestas para incidir en las causas del terrorismo, entre las que se encuentran “convencer” a los gobiernos y la sociedad civil del “tremendo daño” que conllevan los actos terroristas (pág. 13); educar e incidir a los más desafectos al modelo occidental de desarrollo, los jóvenes (pág. 14); establecer una red de información y sensibilización a través de la opinión pública en general y de los medios de comunicación en particular para “detener el uso particular que los terroristas hacen de la información” (pág. 14)... son más bien cortas de enfoque y caen en asunciones alejadas de la realidad.

En todo caso la máquina ya había echado a andar y, en febrero de 2004, el CAD llevó a cabo una sesión de trabajo en París bajo el nombre “ODA Eligibility Issues for Conflict Prevention, Peace Building and Security”, en cuyo programa se incluyó quizás el punto más polémico: qué debe entenderse por AOD. En el debate se incluyeron cuestiones relativas a los necesarios cambios para poder financiar “nuevas medidas de seguridad” bajo el paraguas de

18. *The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict*, OECD, 2001. La cita se puede encontrar en la página 20 del documento y de manera bastante general en el siguiente párrafo: “Co-ordinated foreign policy actions are needed to support regional and sub-regional co-operation in combating drug trafficking, organised crime and **terrorism**, and controlling illicit or irregular arms trade, as well as the flow of arms generally”.

19. Véase, entre otros, el análisis de Brian Tomlinson, *A CCIC Commentary on A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points of Action*, Canadian Council for International Co-operation, October 2003, en www.ccic.ca/e/docs/002_aid_2003-11_ccic_commentary_dac_terror_prevention.pdf (acceso al 14/11/2005)

la ayuda, que incluyen el apoyo a la inteligencia del país así como la financiación de los costes derivados del entrenamiento militar vinculados a operaciones de mantenimiento de la paz²⁰.

En abril del mismo año, un alto encuentro entre representantes de gobiernos miembros de la OCDE y del CAD procedió a discutir las propuestas que salieron de París. Si bien se decidió posponer la mayoría de recomendaciones vinculadas a la financiación de actividades de inteligencia y adiestramiento militar, este debate todavía no se ha cerrado.

En resumen, tanto los avances del CAD como de algunos de los donantes ya mencionados en la primera parte del artículo en esta materia ayudan a que la línea entre la asistencia humanitaria o de desarrollo y las actividades de corte eminentemente militar sea cada vez más borrosa. Los ataques sobre almacenes del CICR en Afganistán o el atentado sufrido en 2003 en los cuarteles de Naciones Unidas y la Cruz Roja así como la selección de cooperantes como “objetivos militares” en Iraq, ha demostrado como ese “con nosotros o contra nosotros” pronunciado después del 11/S ha despojado, dramáticamente, la neutralidad de la ayuda y sus trabajadores humanitarios.

Sin duda un factor que ha contribuido a este clima de tensión es la colaboración ejército-ONG en labores de asistencia humanitaria. Allí donde es prioritario desde el punto de vista estratégico, el ejército se convierte en el principal actor de la ayuda humanitaria (al menos en las primeras fases post-conflicto pero también en aquellas situaciones post-catástrofe), de manera que se ha podido asistir a un gradual cambio de percepción de la tarea del ejército abandonando, incluso, un consenso casi general entre expertos y pensadores militares acerca de si las fuerzas armadas disponen de los principios y la experiencia para proveer de ayuda en situaciones de emergencia. Por ejemplo, los principios operativos del Ministerio de Defensa del Reino Unido con respecto a actividades humanitarias afirman que, en la medida de lo posible, el ejército debe evitar involucrarse en este tipo de experiencias y que, si ello fuera necesario, deberá ponerse al mando de la agencia (civil) encargada de coordinar los trabajos. Sólo cuando otras alternativas no hayan tenido resultado y el proceso de reparto de la ayuda sea un fracaso es cuando el ejército debe involucrarse directamente²¹.

Uno de los resultados derivado de tal práctica es el “secuestro” del término “humanitario” para legitimar las actuaciones militares en el reparto de ayuda,

20. En <http://www.oecd.org/dataoecd/42/26/31505731.pdf> (acceso al 15/10/2005)

21. Jane Barry & Anna Jefferys, *A Bridge too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response*, Humanitarian Practice Network Paper n° 37, ODI, (2002)

de cuyos principios humanitarios muchos ponen más que reservas. Más bien se utiliza la legitimidad de esta acción (en un principio “imparcial” y “neutral”) para conseguir objetivos políticos por medios militares: no en vano lleva poniéndose en práctica desde la “intervención humanitaria” de Kosovo o la reciente invasión “política, militar y humanitaria” de Iraq.

De qué seguridad estamos hablando

Cada vez que alguna zona del globo es afligida por algún desastre natural la población y los gobiernos responden (es cierto que dependiendo del tipo de crisis) con una generosidad sin límites. Sin embargo, aquellas personas que viven en los países más frágiles del mundo no cuentan con ese mismo nivel de conciencia solidaria sobre la difícil situación en la que viven. Esta incapacidad, fruto de la desinformación y de las prioridades que marca la “agenda internacional”, perpetúa la pobreza y arriesga la aparición de nuevas amenazas a la seguridad global.

Los Estados frágiles albergan a más de 500 millones de los habitantes más pobres del mundo y presentan un enorme desafío en cuanto a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), además de ejercer un gran impacto sobre la seguridad de sus regiones, por lo que cualquier iniciativa que se plantee en términos de “lucha contra la inseguridad” tiene que pasar necesariamente por la lucha contra la pobreza en estos países.

Quizás sea el Banco Mundial una de las instituciones que más han promovido la reflexión en este ámbito y que no ha dejado de insistir en una idea simple pero central: el desarrollo es clave para la seguridad humana. Ésta se encuentra hoy día (sobre todo en esos Estados frágiles) amenazada por varios fenómenos que, unidos, representan un riesgo potencial a gran escala: los crímenes de guerra y el éxodo derivado de este tipo de situaciones, el incremento espectacular que ha sufrido la venta de armas a escala global, la cada vez menor capacidad del Estado (sobre todo en los países empobrecidos) para asegurar el respeto de la “ley y el orden” en sus fronteras y para sus ciudadanos, y las enfermedades de gran impacto entre la población como el SIDA. Todos ellos son, sin duda, obstáculos para la consecución de los ODM.

Es interesante, también aquí, ver cómo se van conformando dos agendas a la hora de abordar el problema que presentan los Estados frágiles y el papel de la ayuda para romper la “trampa” de la pobreza. Por un lado los EE.UU tienen su propia forma de resolver este problema, con claros rasgos de lo que podríamos llamar “egoísmo ilustrado”, en marcado contraste con el resto de

donantes que se apoyan más en el multilateralismo y las respuestas conjuntas. Dos ejemplos bien evidentes de esta evidente asintonía son, por un lado, la *National Strategy for Combating Terrorism*²² que Bush hijo lanzó en 2003 y, por otro, dos encuentros de donantes donde se trataron estos temas de manera específica: el Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda que tuvo lugar en París del 28 de febrero al 2 de marzo de 2005 y en la Reunión de alto nivel del CAD de la OCDE, celebrada el 3 de marzo de 2005.

La primera iniciativa confirma los riesgos *para la seguridad de los EE.UU* derivados de los Estados frágiles, por lo que sugiere un fortalecimiento de los mismos a través de la ayuda al desarrollo. Esta es, sin duda, una de las novedades más interesantes del documento pues hasta cierto punto podría afirmarse que entra en contradicción con la doctrina propugnada del “menos Estado y más mercado” de la Administración Bush. Así, cuando es necesario tener Estados periféricos fuertes, la doctrina afirma que *“El principal objetivo de nuestra respuesta colectiva será la reconstrucción de un Estado que cuide de su propio pueblo- su bienestar, salud, prosperidad y libertad- y que controle sus fronteras. Los Estados Unidos desean asistir al mundo civilizado- gobiernos, organizaciones no gubernamentales y partenariados público-privados- para llevar a cabo tales esfuerzos.”*²³

Dejando al margen qué es lo que entiende el documento y sus inspiradores por un “mundo civilizado” (*civilized world*), ya se ha demostrado que esa práctica ni la están siguiendo ni la seguirán los EE.UU. De hecho, cualquier referencia a la seguridad pasa, en primer lugar, por “la” seguridad de este país y a continuación (y casi por obligación) la que su gobierno dictamine para los demás países. Ello conduce, como afirman algunos²⁴, a cambiar la seguridad global por una imposición violenta de un país por encima de Naciones Unidas generando más inseguridad de la que pretendidamente se quería atajar.

El caso más evidente es el del llamado terrorismo: los datos del National Counterterrorism Center indicaban que 2004 había sido el año en que mayor número de ataques terroristas se habían contabilizado, poniendo así en duda la bondad de las políticas del gobierno Bush en su “guerra contra el terror” y sus frecuentes afirmaciones de que se estaban haciendo progresos en la misma²⁵.

22. Accesible en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html> (acceso el 18/10/2005)

23. *National Strategy for Combating Terrorism*, p. 23.

24. José María Tortosa Blasco, *Desarrollo local: orígenes, problemas y perspectivas*, documento presentado para el Encuentro Latinoamericano “Retos del desarrollo local. Estrategias, escenarios, perspectivas”, Panel “Nuevos escenarios y perspectivas del desarrollo local”, Cuenca (Ecuador) 21 de septiembre de 2005

25. <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,3-1684077,00.html> (acceso al 18/10/2005)

En cuanto al segundo enfoque, se parte de la idea de que no participar en la ayuda a los Estados frágiles ha dejado ya de ser una opción, si es que han de cumplirse los compromisos sobre la erradicación de la pobreza y la estabilidad global. Tales afirmaciones vienen apoyadas, entre otros, por un informe²⁶ de Paul Collier y Lisa Chauvet, del Centro de Estudios de las Economías Africanas, en la Universidad de Oxford, donde se pone de manifiesto el enorme impacto negativo en términos de crecimiento económico que tiene el mantenimiento de las condiciones que hacen a los Estados frágiles “paraísos de la inseguridad”: dos terceras partes del daño económico causado por un país frágil lo constituyen los costos que éstos imponen a sus vecinos. El tener por vecino un Estado frágil produce pérdidas anuales de 1,6% del Producto Interno Bruto, siendo el costo promedio de las pérdidas económicas de un Estado frágil 100 millardos de dólares \$, dos veces el presupuesto de la ayuda mundial.

En otros estudios²⁷, el propio Collier ha demostrado que la tendencia a sufrir conflictos (sobre todo de carácter interno) en un país empobrecido está, básicamente, vinculado a tres factores: el nivel de renta per cápita, la tasa de crecimiento y la dependencia con respecto a recursos naturales y productos manufacturados, de tal manera que si ese país lograra incrementar el doble su nivel de renta per cápita se encontraría “fuera de la zona de peligro”. En este sentido, la comunidad de donantes tiene dos alternativas: o mejorar en conjunto la situación del país o bien reducir la “amenaza” de cada uno de los factores comentados por separado. Si ello no fuera posible, para el año 2015 ya no hablaríamos de 500 millones sino posiblemente de una cifra cercana a 1000 millones de personas viviendo en Estados en proceso de desintegración y con graves externalidades para otras sociedades: enfermedades infecciosas, narcotráfico y violencia.

A modo de conclusión

Muchas de las actuaciones que se están llevando a cabo en el ámbito de la seguridad global después del 11/S, especialmente las orientadas a la “guerra” contra el terrorismo, vienen utilizando a la lucha contra la pobreza como fachada que legitime la consecución de otros objetivos más particulares. Esa “obsesión” internacional con la seguridad y el terrorismo tiene, a mi juicio, un

26. Lisa Chauvet and Paul Collier, *Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds*, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University January, 2004

27. Ver, por ejemplo, P. Collier and A. Hoeffler, *Murder by Numbers: On the Socio-Economic Determinants of Homicide and Civil War*. Centre for the Study of African Economies WPS, 2004

punto de partida concreto a finales de los años 90 del siglo pasado que, con la elección y re-elección de Bush hijo, se ha convertido en una especie de “obligada agenda internacional”. Ello ha producido una serie de impactos indeseados en la “agenda de desarrollo”, no sólo trasladando la atención de la opinión pública y de la política lejos de los verdaderos problemas del desarrollo sino influyendo la orientación de la ayuda y la propia naturaleza de la cooperación con los países de la periferia.

La guerra global al terror está siendo también utilizada para justificar prácticas que debilitan la consecución de cualquier objetivo de desarrollo (se llamen éstos ODM o no) y, en muchos casos, va en contra del respeto a la dignidad y los derechos humanos. Todas estas tendencias son (o deberían ser) objeto de preocupación para aquellos interesados en que la ayuda siga estando ligada a otra lucha, contra la pobreza.

Es, por lo tanto, imprescindible devolver la seguridad humana al centro de la agenda de desarrollo tal y como siempre se ha entendido: una vida libre de amenazas a los derechos de las personas, a su seguridad o incluso a sus propias vidas²⁸. Un objetivo que pasa, entre otras cosas, por la apuesta decidida al multilateralismo, al fortalecimiento de Naciones Unidas, a una definición consensuada de terrorismo y, en general, a la idea central propuesta por Koffi Annan de que expandir la libertad²⁹ en el mundo pasa por la creación de un marco de seguridad que reconozca que la pobreza, la crisis social y el conflicto civil constituyen los elementos fundamentales de la amenaza a la seguridad mundial.

Aunque escapa al objeto y ámbito de este artículo, algunas medidas más concretas que afectan a la relación entre donantes y receptores (más allá del aumento de la calidad y cantidad de la ayuda y de los procesos de armonización emanados de la Declaración de Roma en 2003), pasan por un replanteamiento de algunos mecanismos usados por el sistema de ayuda en los Países Menos Adelantados, como por ejemplo los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza o el apoyo a presupuestos, instrumentos que poco sirven en países muy vulnerables a las crisis económicas en donde se debería apostar por otros mecanismos (por ejemplo la Facilidad Financiera Internacional), que ayuden a amortiguar los efectos de esas convulsiones económicas.

28. Para más información sobre el concepto de seguridad humana ver, entre otros, la página web de la Red de Seguridad Humana (<http://www.humansecuritynetwork.org>), del Instituto Interamericano de Derechos Humanos de Costa Rica (<http://www.iidh.ed.cr>) o el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* del PNUD.

29. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, United Nations (A/59/2005), 21 march 2005

Al tiempo, es necesario plantearse la duración del apoyo externo. Es normal que la ayuda se destine a los países que salen de conflictos durante los dos primeros años cuando su capacidad de absorción es relativamente baja, volviendo a disminuir cuando la capacidad de absorción se acerca a valores que podrían considerarse normales. Algunos estudios³⁰ muestran que la ayuda debería sostenerse durante más tiempo, al menos 10 años con un pico máximo a mitad del intervalo. Unido a este tema está la capacidad para reformar no tanto el conjunto de políticas económicas del país sino concentrarse en políticas muy concretas. Por último, otros de los temas clave a abordar es el fortalecimiento de la gobernabilidad a través de la acción internacional conjunta³¹.

Ante todo este panorama descrito, es necesario volver a repetir que ninguno de los temas a los que se enfrentó el mundo hasta el 10 de Septiembre 2001 han dejado de ser menos urgentes e importantes, y que disponemos de una agenda consensuada para poder incidir en ellos.

30. Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington: World Bank, 2003

31. Ejemplos de ello es el acuerdo alcanzado en la OCDE para criminalizar los intentos de corrupción a funcionarios y trabajadores públicos o el *Proceso Kimberley*, destinado a cortar la financiación de grupos rebeldes que viven de la venta de diamantes o, en esa misma línea, la *Extractive Industries Transparency Initiative* y las iniciativas de Responsabilidad Social Corporativa.

CIUDADES EN LA ECOLOGÍA DEL PODER ECONÓMICO GLOBAL: ¿UN FACTOR CLAVE PARA LA PROMOCIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE*

SASKIA SASSEN**

RESUMEN

El presente artículo analiza, en relación al objetivo del milenio referido a la sostenibilidad medioambiental, cómo se puede utilizar el "poder del poder" para afrontar los desafíos medioambientales y para introducir cambios. Para ello, se estudia cómo el poder del capital corporativo global y el poder de las grandes ciudades, ambos representando fuerzas destructivas, pueden ser conceptualizados como fuentes de soluciones.

ABSTRACT

The present article analyzes, in relation to the Millenium Goal referred to environmental sustainability, how it is possible to use "the power of power " to confront the environmental challenges and to introduce changes. It studies how the power of corporate global capital and the power of big cities, both representing destructive forces, can be conceptualized as sources of solutions.

* Este artículo es una adaptación de la autora de su "Introducción" al Volumen sobre Sostenibilidad Medio ambiental y Asentamientos humanos, en la *Enciclopedia del Medio Ambiente* de la Organización Educativa, Científica y Cultural de las Naciones Unidas (UNESCO, próximamente 2005). La traducción del mismo ha sido realizada por Myriam Emilse Aceveno Valencia.

** Saskia Sassen es profesora de Sociología en la Universidad de Chicago y especialista en asuntos urbanos.

RÉSUMÉ

Le présent article analyse, par rapport à l'objectif du millénaire relatif à l'environnement durable, comment peut être utilisé le «pouvoir du pouvoir» pour confronter les défis de l'environnement et pour introduire des changements. À cet effet, l'auteur étudie comment le pouvoir du capital corporatif global et le pouvoir des grandes villes, tous les deux représentant des forces destructives, peuvent être entendus comme sources de solutions.

Introducción

El presente artículo analiza cómo se puede utilizar el "poder del poder" para afrontar los desafíos medioambientales y para introducir cambios. En lugar de confinar el poder a su papel destructivo, el esfuerzo se centraría en reconcebir tal poder como representación de capacidades críticas para reparar esa destrucción. Algunas de las características claves de la globalización económica podrían, en principio, facilitar la tarea de reasignar una buena parte de la inversión a proyectos de corte medioambiental más que a proyectos destructivos a gran escala, tan típicos hoy en día. Una reasignación similar es crítica para las ciudades, y también representa posibles soluciones a ese deterioro, en tanto que fuentes importantes del mismo. Este artículo estudia cómo el poder del capital corporativo global y el poder de las grandes ciudades, ambos representando fuerzas destructivas, pueden ser conceptualizados como fuentes de soluciones.

El séptimo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM) es "asegurar la sostenibilidad medioambiental". No obstante, a menudo se deja fuera de consideración que la misma arquitectura organizacional de la economía global, caracterizada por una estructura de mando altamente concentrada que controla partes cada vez mayores de la inversión mundial, podría ser utilizada para alcanzar esta meta. Esta concentración se convierte en un elemento clave a la hora de plantear la transformación de los usos y objetivos del capital de inversión, una tarea casi imposible si los capitales de inversión estuvieran en manos de pequeños inversores. Una de las metas contenidas en el objetivo 7 es "integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas del país y revertir la pérdida de recursos medioambientales". A este respecto, y de forma paralela a la "Alianza Global" que se reclama para alcanzar los ODM, es importante reconocer que la globalización económica podría dar cabida a un amplio abanico de formas

de participación del Estado en el gobierno de la economía global (Sassen 2005), a diferencia de lo expuesto por determinados análisis que concluyen que la privatización y la desregulación conllevan un declive significativo del Estado. Las instituciones del Estado siguen siendo extremadamente importantes tanto para la implantación de nuevos criterios y estándares de regulación medioambiental, como para la cooperación para el desarrollo. Pero la cuestión de los capitales corporativos globales y de las grandes ciudades no puede reducirse a cuestiones de regulación estatal.

La humanidad se relaciona cada vez más con recursos y flujos de capital medioambiental a través de ciudades y de aglomeraciones urbanas extensas. Los progresos técnicos han transformado radicalmente la relación entre los seres humanos y el resto del planeta, haciendo de la urbanización el centro del futuro medioambiental. Además, la población rural se convierte crecientemente en consumidor de productos producidos en la economía industrial, evolucionado hacia un nuevo sistema de relaciones sociales que diverge mucho de las viejas culturas económicas rurales centradas en la biodiversidad. Todos estos desarrollos señalan que ciudades y regiones urbanas son un factor importante en cualquier futuro medioambiental, en tanto que constituyen un modelo de sistema socio-ecológico.

En la etapa actual, las características sistémicas de esta interrelación se presentan en su mayoría bajo la forma de deterioro medioambiental. Un número creciente de investigadores y de activistas están reclamando la necesidad de emplear y construir un tipo de ciudades que las reconvierta en un sistema socio-ecológico con resultados positivos para el crecimiento y el desarrollo sostenible. Los rasgos distintivos de ciudades con tal potencial son las economías de escala, basadas en una mayor eficacia en el uso de los recursos y opciones de más bajo coste, y densas redes de comunicación que faciliten la introducción de nuevas prácticas.

El poder de los mercados

Los mercados son componentes institucionales cruciales tanto para las economías desarrolladas como para las que están en vías de desarrollo y han sido propuestos por muchos como una vía desde la que abordar los desafíos medioambientales. Los mercados son considerados a menudo como un medio de desarrollo sostenible en los países más pobres ya que pueden movilizar el capital en mucha mayor medida que la ayuda externa. Esta argumentación sería válida si se pudieran introducir prácticas medioambientalmente sostenibles en el manejo de nuestras economías y mercados, dado que los resultados

negativos para el medioambiente se transformarían en costes indeseados. Con una producción sin grandes cambios, la distribución y el consumo se podrían reorientar hacia alternativas positivas para el medioambiente que además serían las menos costosas. Es importante entender los significados de este enfoque.

En los análisis en torno al mercado, sus lógicas y sus límites, es útil hacer comparaciones con lo que se ha descrito como paradigma "del estado estacionario" más adaptado a lógicas de respeto al medioambiente¹. Ambas son formas de pensamiento económico e incorporan un concepto de capital y de valoración, pero construyen su base analítica de maneras muy diversas. Esta comparación es útil para fundamentar el objetivo último de este artículo de ampliar el terreno analítico dentro del cual entendemos los acuerdos existentes, sobre todo porque un número limitado de empresarios maneja una alta proporción del "uso" de nuestro capital medioambiental y porque las ciudades son una clave fundamental de la destrucción medioambiental.

El ecosistema proporciona por lo menos cuatro categorías de bienes y servicios a la economía: recursos materiales y energéticos, aprovechamiento de desechos, servicios de ayuda a la vida, y valores estéticos y espirituales². Los mercados solamente se compaginan razonablemente bien con la primera de éstas, principalmente los recursos no renovables. Muchos de los recursos biofísicos, flujos y funciones asociadas con los demás son difíciles de cuantificar y valorar, y otros son simplemente invisibles para el análisis convencional³. Es importante observar que algún recurso, por ejemplo la capa de ozono, que es valorado altamente hoy en día por el mercado, no había sido reconocido previamente por los economistas⁴. El reciente argumento sobre los valores hipotéticos que se derivan de la renta natural y de los recursos de capital – elementos esenciales en los análisis convencionales – es menospreciado por esta falta de información.

A pesar de estas limitaciones, los mercados siguen siendo hoy en día y en el futuro próximo la principal dinámica institucional a través de la cual se articulan las

1. Rees W. E., "The Built Environment and the Ecosphere: A Global Perspective," presentado a Green Building Challenge, Vancouver (1998), <<http://www.apeg.bc.ca/library/sustainability/how/greenbuilt.html>>; y Daly, Herman E., *Steady State Economics* (Washington, DC: Island Press, 1991).

2. Jacobs, M., *The Green Economy: Environment, Sustainable Development, and the Politics of the Future* (Massachusetts: Pluto Press, 1991).

3. Rees W. E., "Ecological Footprints and Appropriated Carrying Capacity: What Urban Economics Leaves Out," *Environment and Urbanization* 4, no. 2, (1992): 121; y Wackernagel, Mathis and Rees, William, *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth* (Philadelphia, PA: New Society Publishers, 1996); y Schulze, P.C., "Cost-Benefit Analyses and Environmental Policy," *Ecological Economics* 9, no. 3, (1994): 197-199.

4. Vatn, A. and Bromley, D., "Choices without prices without apologies," *Journal of Environmental Economics and Management* 26, no. 2, (1994): 129-148.

actividades económicas y se crea el valor económico. Por ello es importante entender lo que el mercado puede y no puede hacer, y lo que puede y no puede registrar, especialmente desde que las economías urbanas hacen girar los mercados. Uno de los análisis más útiles a este respecto es el estudio clásico de William Rees.

Rees⁵ compara el paradigma económico subyacente a la economía neoclásica con el paradigma de estado estacionario de la economía ecológica. Una característica clave de la economía neoclásica es que trata la economía de forma separada e independiente de la naturaleza; los modelos analíticos carecen generalmente de cualquier representación física de las transformaciones de materia y de poder, y de los procesos estructurales dependientes del ecosistema⁶. Por otra parte, la economía ecológica concibe la economía como un sub-sistema integral dependiente del ecosistema que debe ser analizado como "...extensión del metabolismo humano. Es crucial para la sostenibilidad entender las transformaciones físicas/materiales que unen la economía y los ecosistemas, manteniendo las funciones esenciales del ecosistema, y reconociendo los retrasos y los umbrales que caracterizan el comportamiento de los mismos⁷".

Los puntos de partida para la economía neoclásica son los flujos del valor de intercambio entre las empresas y los hogares (en los modelos actuales también en empresas). Para la economía ecológica la clave principal son los flujos unidireccionales e irreversibles de la energía/materia de la naturaleza a través de la economía y su conversión en desperdicios. Esto significa que los economistas ecológicos deben contar con los recursos y los actuales flujos de capital medioambiental y registrar niveles de agotamiento y periodos para la renovación.

Cuando se trata del papel y la eficacia ecológica de los mercados, la economía neoclásica postula que los mercados libres estimulan (incrementando el valor de la escasez y sus precios correspondientes) tanto la conservación de activos agotables como la búsqueda de sustitutos tecnológicos; los mercados libres y la tecnología pueden ayudar así a desemparejar la economía de la naturaleza. Esto es un asunto crucial en este modelo. Para la economía ecológica, los mercados trabajan para una gama limitada de recursos no renovables,

5. Rees, (1998).

6. Christensen, P., *Environment and Long-Term Agricultural Development in the Third World: The Report of the Brundtland-Commission in Perspective* (Copenhagen: Danish Council for Development Research, 1991).

7. Rees (1998).

por lo que los precios para los flujos renovables son indicadores inadecuados de la escasez ecológica. Los precios del mercado revelan solamente el valor de intercambio y no reflejan el tamaño de los restantes recursos de capital natural, o si hay niveles críticos mínimos bajo los cuales los recursos no se pueden recuperar, ni la última contribución de dichos recursos a la existencia humana o a la supervivencia. Lo más importante, es que no hay mercados para muchas mercancías biofísicas (sobre todo la capa de ozono) y sistemas esenciales para la vida (por ejemplo la fotosíntesis y asimilación de desperdicios) con un enorme valor positivo "eco-nómico". Si se quiere alcanzar la sostenibilidad medioambiental, la evaluación apropiada de tal capital natural debe ser una consideración central para el desarrollo económico.

En la sustitución del capital natural, la economía neoclásica postula que el capital natural y el capital manufacturado son sustitutos casi perfectos. La tecnología puede compensar cualquier recurso agotable, por lo que los recursos agotables no plantean un problema fundamental. Para la economía ecológica, el capital natural es complementario y a menudo un prerrequisito para el capital humano. Dada la falta de consideración por parte del mercado del valor de las variables mencionadas en el párrafo precedente, las medidas estándares de escasez (precios y costes) pueden no inducir a la conservación de los recursos vitales o la innovación tecnológica. Además, los economistas ecológicos sostienen que es improbable que diseñemos sustitutos tecnológicos con múltiples funciones eco-esféricas.

Para la economía neoclásica, el crecimiento tanto en los países pobres como en los ricos es esencial, y es la única manera práctica de aliviar la pobreza y de tratar desigualdades materiales entre los países. Para la economía ecológica, el crecimiento no se puede concebir como el único medio para solucionar la pobreza, sino que requiere una redistribución significativa inter e intranacional de la riqueza y el acceso a los servicios naturales, así como reformas políticas, sociales y económicas para introducir los cambios necesarios, incluyendo formas más eficaces de educación en materia de sostenibilidad.

En cuanto a los impactos ecológicos del crecimiento, los economistas neoclásicos consideran que el crecimiento en el mundo en desarrollo incrementará el mercado para sus productos, lo que a su vez generará el dinero necesario para la futura rehabilitación y uso sostenible del capital natural. Estas diferencias entre enfoques económicos acerca del alivio de la pobreza deben ser tenidas en cuenta al considerar cómo la sostenibilidad medioambiental figura dentro de la Agenda 2015. Según Rees, hay una tendencia a ver el agotamiento del capital natural y la contaminación local como problemas del Tercer Mundo. Según la economía ecológica, la economía global tiene ya un

masivo déficit ecológico oculto atribuible sobre todo a los países desarrollados, y “el crecimiento material basado en los actuales supuestos económicos y la tecnología, no pueden proveer los excedentes necesarios para rehabilitar el capital natural, más bien depende de su agotamiento posterior, aumentando el déficit de la sostenibilidad y conduciendo al declive ecológico acelerado⁸.”

Para los economistas neoclásicos existen límites prácticos al crecimiento de la población humana, no así al desarrollo económico (por ejemplo en el PIB per cápita). Se considera que la tecnología es capaz de sustituir el agotamiento del capital natural; con el tiempo la economía puede ser desmaterializada gracias a mejoras en la eficacia económica y tecnológica. En cambio, para los economistas ecológicos existen restricciones biofísicas tanto para la población como para el incremento del rendimiento del procesamiento de la materia; la humanidad debe vivir con la renta natural generada por los recursos restantes del capital natural. El impacto final surge de la multiplicación de la población por el consumo material promedio per cápita, incluyendo la producción de desechos, y no puede ser reducido por debajo de niveles críticos de máxima seguridad mediante mejoras futuras en la eficacia. Esta es una posición radicalmente opuesta a la de los economistas neoclásicos, que consideran que no hay límites a la capacidad de carga regional o global; el comercio puede aliviar cualquier factor local de limitación, y los avances tecnológicos pueden sustituir escaseces más generales. Para los economistas ecológicos, la capacidad de carga es finita y decreciente y debe convertirse en un componente fundamental de la demografía y del análisis de planificación. El comercio y la tecnología parecen aumentar la capacidad de carga local, mientras que realmente la reducen en una escala global.

Una medida empleada como indicador del bienestar en muchas investigaciones es el PIB o el PIB per cápita. Para los ecologistas, el PIB es inadecuado como medida de bienestar social y ecológico, pues no hace referencia a la distribución de las ventajas del crecimiento. Peor aún, no aborda el agotamiento del capital natural y en cambio contabiliza como positivas tanto la depreciación del capital manufacturado como los gastos en protección de la contaminación⁹. El PIB puede continuar aumentando, creando la ilusión de mejoras en el bienestar aunque económicamente, ecológicamente, y geopolíticamente, la seguridad siga erosionada. Herman Daly aborda estas cuestiones en su noción del "crecimiento anti-económico" o crecimiento que nos hace más pobres¹⁰.

8. Ibid.

9. Daly (1991).

10. Ibid., 242.

Para los economistas neoclásicos, la desregulación, los mercados globales, y el libre comercio realzarán la eficacia económica y contribuirán a mejoras en la equidad social y en la seguridad internacional a consecuencia de un crecimiento expansivo del producto mundial. En cambio, para los economistas ecológicos, también aumentarán las disparidades entre rentas y acelerarán el agotamiento del capital natural, lo que a su vez reducirá la seguridad ecológica y geopolítica. Tales resultados están claramente en desacuerdo con el propósito de mejoras unificadas en el bienestar humano recogido en los ODM.

Una de las contribuciones más significativas de los economistas neoclásicos medioambientalistas al debate de la sostenibilidad, ha sido el paso de concebir los recursos naturales como meras mercancías gratuitas de la naturaleza a considerar que constituyen una clase única de capital productivo, capaz de producir indefinidamente un flujo de renta. Esto permite un mayor rigor analítico al elevar el llamado capital natural al mismo *status* teórico que el más familiar capital socio-humano (conocimiento, infraestructura social, etc). Parece existir así un acuerdo general en torno a que no existe desarrollo sostenible si depende del agotamiento de los recursos productivos, no obstante, desde la perspectiva de la teoría del capital, se dice que la sociedad puede ser económicamente sostenible si un aumento de los recursos de capital per cápita pasa de una generación a la otra¹¹.

En el debate entre ecologistas y economistas sobre la condición de "recursos constantes de capital" necesaria para la sostenibilidad, el mayor desacuerdo se centra en el grado en que el capital manufacturado puede ser sustituido por el capital natural. Los economistas medioambientalistas tradicionales defienden que los bienes de capital natural pueden agotarse, pero parte de su reciclaje es invertido en crear un valor equivalente al del capital manufacturado¹². De otro lado, los economistas ecológicos generalmente consideran que el capital nacional y el manufacturado son más bien complementarios que sustitutos, que hay muchos servicios esenciales para el mantenimiento de la vida difícilmente sustituibles por la tecnología, y que por lo tanto ambos tipos de capital deben ser considerados por separado¹³. De no ser así, la

11. Pearce, D., "Valuing the Environment: Past Practice, Future Prospect." Working paper, no. PA 94-02 (Norwich, UK: Centre for Social & Economic Research on the Global Environment, 1994).; y Solow, R., "On the Intergenerational Allocation of Natural Resources," *Scandinavian Journal of Economics* 88, no. 1, (1986): 141-149.

12. Helm, D. y Pearce, D., "Assesment: Economic Policy Towards the Environment," *Oxford Review of Economic Policy* 6, no. 1, (1990): 1-16; y Nordhaus, W., "The Ecology of Markets," *Proceedings of the National Academy of Sciences* 89, (1992): 843-850; y Pezzey, John, *Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development* (Washington, D.C.: World Bank Policy Planning and Research Staff, Environment Department, 1989).

13. Costanza, R. y Daly, H.E., "Natural Capital and Sustainable Development," *Conservation Biology* 6, no. 1, (1992): 37-46; y Daly, (1991); y Rees, W.E., "The Ecology of Sustainable Development," *The Ecologist* 20, no. 1 (1990): 18-23.

humanidad debería aprender a vivir del interés generado por los escasos recursos de capital restantes¹⁴.

Un asunto clave introducido por un enfoque de mercado es el supuesto de que los precios pueden proporcionar una medida adecuada de la escasez ecológica. De tal manera, también un aumento en el precio podría crear la ilusión de unos recursos constantes, incluso si los recursos se agotan cada vez más. Todavía hoy, para muchos investigadores la clave de la sostenibilidad no es el valor del dinero, sino los recursos y los flujos absolutos del capital natural. Los sistemas de precios, incentivos y costes del mercado, fallan absolutamente a la hora de medir la escasez ecológica y de determinar los niveles de recursos naturales. Los riesgos de su agotamiento son inaceptables, por ello, algunos economistas medioambientalistas han sostenido que "conservar lo que hay" podría ser una estrategia responsable para prevenir el riesgo¹⁵.

Las geografías del poder: espacios con los recursos necesarios para el cambio

Las estructuras de poder que controlan gran parte del capital global no deberían contemplarse tan sólo como poder sino también como concentraciones de recursos necesarias para introducir nuevas reglas en el uso del capital. El esfuerzo debe centrarse en detectar las condiciones necesarias para poder dejar de lado la concepción actual del capital corporativo del mercado y traducirlo en uno más ecológico. Existen dos grandes asuntos a este respecto.

Uno se refiere a la arquitectura organizacional y de mando en el sistema económico global, caracterizado por su alta concentración y por ser un complejo sistema de operaciones radicado en una amplia red de ciudades globales. No obstante, la diversidad de ámbitos de poder hace que esta red incluya hoy a cerca de 40 ciudades, algunas de ellas globales y otras con funciones de ciudad global. Esta red de ciudades constituye la geografía estratégica para la gestión, mantenimiento, financiamiento y diseño de lo que llamamos el sistema económico global¹⁶. Podríamos decir que se trata de la ventanilla de venta al por mayor de la economía corporativa global frente a la dimensión

14. Rees (1990).

15. Helm, D. y Pearce, D., "Assessment: economic policy towards the environment," *Oxford Review of Economic Policy* 6, no. 1 (1990): 1-16.

16. Sassen, S. *The Global City: New York, London, and Tokyo* (Princeton: Princeton University Press, 2nd Ed; original 1991).

del consumidor, más dispersa y menos estratégica en sus operaciones. Esta nueva dinámica de la globalización ha convertido a los principales centros financieros y de negocio de las ciudades en las articulaciones de las economías nacionales con el sistema económico global, creando así una red transfronteriza en el que aumentan significativamente las transacciones y el rango de sectores económicos implicados¹⁷.

El segundo conjunto de cuestiones se refiere a la participación de Estados nacionales en el gobierno de la economía global. A pesar del actual proceso de desregulación, privatización y lo que conceptualizo como la “desnacionalización” parcial (Sassen, 2005) de las funciones del Estado, éste todavía desempeña un papel importante en el gobierno del sistema económico global y podría introducir más políticas de protección del medioambiente atendiendo a los modelos globales de inversión a raíz de las cuales saldría reforzada su autoridad. Por otra parte, incluso si esta condición actual no pudiera cambiarse, existen nuevas formas de participación del Estado y nuevas formas de colaboración transfronteriza¹⁸ que requieren innovaciones administrativas y legales. Aunque el desarrollo de tal gobierno de economía global este ausente en el diálogo sobre los ODM, es importante que se consideren opciones innovadoras al respecto desde el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

Para comenzar tales procesos de reorientación es necesario destacar que existen tres características de la economía global que facilitarían el uso del poder en los sistemas existentes. Primero está el hecho de que la geografía de la globalización económica es más estratégica que abarcadora y se manifiesta especialmente en el manejo, la coordinación, el mantenimiento y la financiación de operaciones económicas globales. En segundo lugar, el centro de gravedad de muchas de las transacciones a las que nos referimos como economía global se sitúan en la región del Atlántico Norte, un hecho que también facilita la creación y la implementación de mecanismos reguladores convergentes y de estándares técnicos. Tercero, esta geografía estratégica para el manejo de la globalización se origina en parte en los territorios nacionales, es decir, las ciudades globales. La combinación de estas tres características sugiere que los Estados pueden tener más opciones para participar en el gobierno de la economía global de lo que en principio nos induce a pensar su pérdida de autoridad reguladora.

17. Sassen, S., “Introduction: Locating Cities on Global Circuits,” Sassen S. ed. *Global Networks/Linked Cities* (New York and London: Routledge, 2002): 1-36.

18. Aman, Alfred C. Jr. “The Globalizing State: A Future-Oriented Perspective on the Public/Private Distinction, Federalism And Democracy,” *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 31, no. 4 (1998): 769-870.

Hay lugares en esta geografía estratégica donde la densidad de las transacciones económicas y la intensidad de los esfuerzos reguladores se presentan de forma conjunta, creando a menudo configuraciones innovadoras. Me centraré brevemente en dos: la inversión extranjera directa, que consiste principalmente en las fusiones y adquisiciones transfronterizas, y el mercado de capitales global, indudablemente la fuerza dominante en la economía global hoy en día. Junto con el comercio, están en el corazón de los cambios estructurales constitutivos de la globalización y de los esfuerzos por regularla. Estos dos procesos también hacen evidente el enorme peso de la altamente desarrollada región del Atlántico Norte en la economía global. La clave estaría pues en empujar a los actores económicos globales a cambiar las prácticas dañinas para el medioambiente de las cada vez más globales transacciones comerciales.

Ambos, la inversión extranjera directa y el mercado global de capitales, introducen cuestiones organizacionales y reguladoras específicas. Hay un aumento desmesurado de la complejidad de la gestión, coordinación, mantenimiento y financiación para las empresas que funcionan con redes mundiales de fábricas, servicios de mantenimiento, y/u oficinas, y para las empresas que funcionan en mercados financieros transfronterizos. Por razones que trataré más adelante, esto ha acarreado un crecimiento en las funciones de control y dirección, y su concentración en una red transfronteriza de los principales centros financieros y de negocio. Esto a su vez contribuye a la conformación de una geografía estratégica para la gestión de la globalización, y por lo tanto, para el desarrollo.

A pesar de que esta geografía estratégica de la globalización tiene en parte carácter nacional, no podemos concluir que sean las estructuras reguladoras nacionales existentes las que puedan regular esas funciones. A menudo las agencias reguladoras estatales semi-autónomas y las redes transfronterizas especializadas que se están formando, están asumiendo el control de funciones antes no especificadas en los marcos jurídicos nacionales, y los estándares están sustituyendo a las reglas del derecho internacional. El crecimiento de estas redes transfronterizas especializadas puede emerger como estructura institucional provechosa para la implementación y la supervisión de estándares medioambientales para empresas transfronterizas. Pero de la creación de una verdadera "Alianza Global para el Desarrollo", según lo recogido en el octavo ODM, dependerá el eficiente y equitativo funcionamiento de esta red económica.

El sistema económico trasatlántico norteño (particularmente las asociaciones entre la Unión Europea, EE.UU. y Canadá) representa hoy en día la principal concentración de procesos de la globalización económica en el mundo. Esto

se refleja generalmente en los flujos de inversión extranjera directa, en las fusiones transfronterizas y las adquisiciones, en los flujos financieros totales o en las nuevas alianzas estratégicas entre centros financieros. Para finales del siglo XXI esta región comprenderá dos tercios de la capitalización mundial de la bolsa, el 60% del stock de inversión extranjera interna, el 76% del stock de la inversión en mercados extranjeros, el 60% de las ventas mundiales en fusiones y adquisiciones, y el 80% de compras en fusiones y adquisiciones¹⁹. Hay otras regiones importantes en la economía global: Japón, Asia Sur-Oriental, y América latina. China es una economía rápidamente creciente y Japón sigue siendo enormemente rico. Pero ninguno de ellos se acerca al poder económico y regulador que tiene el Atlántico Norte actualmente.

A pesar de no ser todavía la localización mayoritaria de su producción empresarial, en muchos casos las inversiones de Europa occidental y EE.UU. en el Sur tienen un impacto medioambiental mayor que en el Norte. De esta manera, las actividades económicas del mundo desarrollado -artífice de la agenda de los ODM- obstaculizan la capacidad de los países en desarrollo de alcanzar objetivos tales como los ODM.

Para llegar a entender este impacto basta con remitirnos a la deslocalización de las actividades de gran parte de las empresas transnacionales (ETN) en los países del Sur. Si consideramos el top 100 de las ETN del mundo, la UE tiene 48 de estas empresas y EE.UU. 28; muchas de las restantes son de Japón. Así la UE y EE.UU. cuentan con más de dos tercios de las 100 ETN más grandes del mundo. EE.UU., Reino Unido, Francia, Alemania y Japón abarcan tres cuartas partes de estas 100 empresas, una tendencia evidente desde 1990²⁰.

Esta densa concentración en el volumen y el valor de las transacciones transfronterizas invita a formular algunas preguntas. Una se refiere a sus características, el grado de interdependencia y los elementos de un sistema económico transfronterizo. Si hay una interdependencia considerable en el sistema del Atlántico Norte entonces la cuestión de la regulación y del gobierno debe ser diferente que si la globalización para cada una de estas importantes regiones hubiese significado en la práctica la consolidación de sus lazos y su presencia en sus respectivas zonas de influencia. Algunas de éstas han sido potenciadas en el nuevo contexto de aperturismo hacia la inversión extranjera, la privatización y la desregulación comercial y financiera.

19. Sassen (2001).

20. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Statistics on International Transactions* (Paris: OECD, 1998); y Sassen (2001).

Desde mi perspectiva, tanto las relaciones con sus respectivas zonas de influencia como las relaciones dentro del sistema del Atlántico Norte han cambiado. Estamos viviendo la consolidación de un sistema económico transnacional que tiene su centro de gravedad en el sistema del Atlántico Norte, en términos de la intensidad y del valor de transacciones, y del emergente sistema de reglas y estándares. Así, mientras que EE.UU. sigue siendo un poder dominante en América Latina, varios países europeos se han convertido en grandes inversionistas en la región, a veces llegando a superar en volumen de capital y transacciones a las propias empresas estadounidenses. Y mientras que varios países de Europa occidental se han transformado en líderes de la inversión en Europa Central y Oriental, las empresas estadounidenses están desempeñando un papel en esta región que nunca antes han tenido. De manera similar, Japón desempeña un papel significativo, sobre todo como exportador de capital, en este sistema del Atlántico Norte, aunque su influencia en la región asiática suroriental ha disminuido en los años 90.

Lo que estamos viendo hoy es una nueva red de transacciones económicas sobrepuestas a los viejos patrones geo-económicos. Los últimos persisten en diversas variables, pero se sumergen cada vez más bajo esta nueva red trasfronteriza que se suma a una nueva aunque parcial geo-economía. En mi investigación personal he encontrado que estas nuevas configuraciones son particularmente evidentes en la organización de las finanzas globales, y, aunque en menor grado, en la inversión extranjera directa, especialmente en las fusiones trasfronterizas y las adquisiciones. El comercio global es más difuso y descentralizado que las finanzas globales; y, aunque la inversión extranjera directa es, a su vez, más difusa que las finanzas globales, lo sigue siendo menos que el comercio global²¹.

La presencia de condiciones sistémicas en la nueva geo-economía es un factor significativo para la cuestión de la regulación, y por lo tanto, para la cuestión clave aquí: cómo redirigir los componentes significativos de la inversión global hacia más proyectos e iniciativas de desarrollo responsables con el medioambiente. La magnitud y la intensidad de las transacciones en el sistema del Atlántico Norte facilitan la formación de estándares incluso ante la existencia de relativas diferencias entre EE.UU. y la Europa continental. El desafío entonces es cómo implementar estándares de responsabilidad medioambiental. El marco para imponer tales estándares medioambientales ante las empresas a nivel mundial podría encajarse en la

21. Sassen (2001).

propia arquitectura del sistema económico global, cuyo centro de gravedad es el Atlántico Norte.

Si las funciones de la gestión estratégica central están localizadas en una red de centros financieros y de negocio importantes, la cuestión de regular qué cantidad de la economía global no sería la misma que si estuvieran distribuidas geográficamente como las fábricas y filiales de todas las empresas implicadas. Sin embargo, el tipo de regulación que implica está evolucionando con sistemas más especializados y más trasfronterizos que los de los sistemas reguladores convencionales. De manera similar, un asunto crucial para entender la cuestión de la regulación y el papel del Estado en el mercado global de capitales es la implementación continua de una red de centros financieros que funcionan dentro de los Estados nacionales. Además, dada la complejidad alcanzada por el sistema financiero internacional cada vez es más importante la existencia de una red trasfronteriza de centros financieros para mantener las operaciones del capital global. Cada centro financiero representa una concentración masiva y altamente especializada de recursos y experiencias en lugares muy específicos; la red de estos centros constituye la arquitectura operacional para el mercado global de capitales. Precisamente por su concentración en numerosos centros financieros líderes, el sistema del Atlántico Norte comprende una enorme parte de este mercado global, convirtiéndose así en el centro de producción de los estándares y reglas dominantes.

De alguna forma esta geografía estratégica señala la existencia de una jerarquía de poder que en el ámbito concreto de la sostenibilidad medioambiental y de las obligaciones y responsabilidades que acarrea, requeriría hacer una distinción entre el Norte y el Sur, países en vías de desarrollo y desarrollados. La gestión altamente concentrada de gran parte del capital mundial, no tiene por qué impedir que se convierta en un marco de oportunidad desde el que promover cambios en los patrones de inversión y la creación de un modelo de comercio medioambientalmente responsable.

Las escalas como estrategias de poder

Más allá de la concentración geográfica del poder descrita anteriormente, existe una multiplicidad de escalas desde las que propiciar acciones eficaces. Una de las más complejas es la ciudad. Para la mayor parte de la literatura en torno a la regulación ecológica de las ciudades, la escala estratégica es la local (Habitat II; Agenda Local 21). Pero también existen enfoques minoritarios que apuntan que dicha regulación debe vincularse a cuestiones más amplias

de gobierno global²², tal y como resalta Esty²³ al argumentar que la regulación medioambiental es sólo efectiva a escala global.

La ciudad es un ámbito clave para la implementación de una amplia gama de políticas de sostenibilidad y calidad medioambiental. Aire, ruido y contaminación del agua pueden tratarse dentro de la ciudad, incluso cuando las políticas implicadas sean originadas en el ámbito nacional o regional. No obstante, existen limitaciones a dicho tratamiento, como la presión ejercida a las ciudades por parte del actual proceso de globalización económica. Un buen ejemplo es la subordinación de la Organización Mundial del Comercio de los estándares medioambientales a lo que se presenta como "requisitos" para el comercio global, al igual que la mayoría de los acuerdos comerciales internacionales. La segunda limitación es el cambio ecológico global, notablemente el agotamiento del ozono y el cambio climático, que requerirán esfuerzos a escala nacional e internacional, incluso cuando la implementación se desarrolle localmente.

Son muchas las metas alcanzables en el ámbito local. Las autoridades locales, en tanto que proveedoras directas o indirectas de servicios, reguladoras, líderes, socios y movilizadoras de los recursos de la comunidad, pueden perseguir metas de desarrollo sostenible. Por ejemplo, la introducción de una lógica de consumo sostenible puede darse en regulaciones, códigos, la planificación del transporte de agua y basura, la reconstrucción y extensión urbana, el aumento del ingreso público local (impuestos medioambientales, tasas, recaudaciones) y a través de la introducción de consideraciones medioambientales en el diseño de los presupuestos, compras, contratos y ofertas²⁴. La escala local también es más propicia para la puesta en marcha de las normas y acuerdos internacionales y nacionales, dado que cada combinación local de elementos es única, al igual que su inserción dentro de ecosistemas locales y regionales.

Sin embargo, también existen ciertas limitaciones. Por ejemplo, en las regiones en vías de desarrollo del Sur, el escaso poder de los gobiernos locales y sus escasos recursos limitan seriamente su capacidad de acción a favor de planes a largo plazo para el uso inteligente y responsable del capital medioambiental²⁵.

22. Low N. ed., *Global Ethics and Environment* (London and New York: Routledge, 1999).

23. Esty, D.C. "Linkages and Governance: NGOs at the World Trade Organization," *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 19, no. 3 (1998): 709-730; y Esty D. C. "Economic Integration and the Environment," Chapter 9 in N. Vig and R. Axelrod, eds., *The Global Environment* (Washington, DC: CQ Press, 1999).

24. Satterthwaithe, D. "Sustainable Cities or Cities That Contribute to Sustainable Development?" D. Satterthwaithe ed. *The Earthscan Reader in Sustainable Cities* (London: Earthscan, 1999): 80-107.

25. United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS), *An Urbanizing World Global Report on Human Settlements* (Oxford: Oxford University Press for UNCHS, 1996).

La combinación de mayores responsabilidades y de ningún fondo adicional ha llevado a muchos de ellos a ser aún más dependientes de la ayuda del gobierno nacional o de la ayuda externa transferida a través del último.

Los acuerdos internacionales de diverso tipo son cruciales, entre ellos los que fijan límites al consumo nacional de recursos escasos y su empleo global en vertederos. El Norte ha sido muy eficaz en implementar políticas que restringen los efectos dañinos para el medioambiente directamente vinculados a las áreas urbanas y los sistemas de agua. Sin embargo, no ha sido así en cuanto a la regulación del nivel de consumo de recursos, un aspecto que los acuerdos internacionales deberían contemplar para demostrar el compromiso con los mismos principios de sostenibilidad que se recogen en los ODM.

Redclift²⁶ postula que no podemos gestionar el medioambiente a escala global. Los problemas globales son causados por la agregación de la producción y del consumo, en su mayoría generados en los núcleos urbanos de todo el mundo. Para Redclift primero necesitamos alcanzar la sostenibilidad en el ámbito local; él defiende que la ráfaga de acuerdos internacionales y las estructuras internacionales creadas para gestionar el medioambiente tienen poco o nada que ver con los procesos a través de los cuales se está transformando el medioambiente.

No todos están de acuerdo. Así Satherwaite²⁷ y Esty²⁸ sostienen que necesitamos responsabilidades globales y esto no lo podemos hacer sin acuerdos internacionales²⁹. Low³⁰ advierte que tenemos un sistema global de relaciones corporativas del que cada vez más las administraciones de la ciudad forman parte. Este mismo autor³¹ nos demostró cómo "la noción fetichista espacial de la ciudad individual" perteneciente a otra era nos ha conducido a concentrarnos en la competitividad de la ciudad y la comercialización de la misma, más que en redes de ciudades que podrían colaborar en sus esfuerzos por gobernar el funcionamiento del capital global.

Quisiera hacer dos observaciones a este respecto. Una es que lo que nos referimos o pensamos como ámbito local puede exigir realmente más de una escala. Por ejemplo, las operaciones de una corporación multinacional minera o

26. Redclift, M. *Wasted: Counting the Costs of Global Consumption* (London: Earthscan, 1996).

27. Satherwaite (1999).

28. Esty (1998).

29. Satherwaite (1999).

30. Low (1999).

31. Ibid.

manufactureras involucran múltiples localidades, dispersas alrededor del globo, así estas localidades están integradas a un cierto nivel de organización más alto. La segunda observación es que una gran parte de la literatura sobre la sostenibilidad urbana ha centrado su atención en cómo la gente en su papel de consumidores y de tomadores de decisiones daña el medioambiente. No obstante, existen evidentes defectos en este enfoque, pues en términos de política conduce a un énfasis en las actividades de reciclaje de los hogares dejando de lado al propio sistema económico. Un enfoque urbano puede fácilmente dejar fuera los sistemas económicos y ecológicos globales que están profundamente involucrados; sin embargo, aquellos que insisten en que las emisiones de gas tendrán que ser controladas a escala local tienen gran parte de razón. De esta manera, el enfoque medioambiental del séptimo ODM hace única esta meta y quizás de gran envergadura. La búsqueda de esta meta no se puede limitar a las estrategias nacionales, debe incluir acuerdos de cooperación que reflejen la naturaleza global de las consecuencias para el medioambiente.

Estas diferentes preguntas pueden concebirse analíticamente como cuestiones de escala, como una manera de manejar las siguientes condiciones: local vs. global, mecanismos de mercado vs. mecanismos de no-mercado, medioambientalismo verde vs. medioambientalismo marrón. De particular importancia es la noción introducida por los ecologistas de que los sistemas complejos son sistemas multi-escala en oposición a sistemas multi-niveles, y que la complejidad reside en las relaciones entre las escalas. Estos autores consideran que la tensión entre escalas es una característica de los sistemas ecológicos complejos. Entender cómo las tensiones entre escalas pudieron funcionar en el contexto de la ciudad puede consolidar el análisis de los daños medioambientales asociados a la urbanización, y las maneras en las que las ciudades son también una fuente de soluciones.

Un ejercicio analítico crucial a este respecto se basa en dar un tratamiento espacio-temporal al objeto de estudio. Esto también exige distinguir el objeto de estudio de las variables contextuales, que en el caso de las ciudades pueden ser la población, la base económica, etc. Ejecutar tales operaciones analíticas nos ayudaría a evitar el error de sostener "la ciudad" como culpable del daño medioambiental y por consiguiente concebir que su eliminación solucionaría la crisis medioambiental. La clave se encuentra en entender el funcionamiento y las posibilidades de cambio de sistemas específicos de poder, económicos, de transporte, etcétera, que exigen un empleo de recursos medioambientalmente insostenibles. El hecho de que estos diversos sistemas se unan en formaciones urbanas es una condición analíticamente distinta de los sistemas implicados. La distinción entre sistemas específicos y trasfondo o variables

contextuales también nos ayuda a evitar el error de considerar "la ciudad" como un contenedor, y una unidad cerrada limitada. En cambio, en mi investigación sobre ciudades y globalización, conceptualizo la ciudad como un sistema multi-escala a través del cual circulan múltiples circuitos económicos trasfronterizos y altamente especializados. En este caso, la ciudad es un sistema multi-escala a través del cual múltiples circuitos socio-ecológicos específicos funcionan. No es un sistema cerrado. Las ciudades son aglomeraciones de múltiples circuitos de "daños", circuitos de "restauración", y circuitos de política.

Pero entender la ciudad como un sistema más amplio plantea dificultades enormes por las múltiples escalas que la caracterizan, en tanto que sistema de capacidades distribuidas, sistema político-económico y jurídico-administrativo. Es decir, que el hogar, la empresa o la oficina gubernamental pueden reciclar los desperdicios pero no pueden tratar con eficacia el asunto central del excesivo consumo de recursos escasos; el acuerdo internacional puede apelar a medidas de carácter global para reducir las emisiones del efecto invernadero, pero depende de los países, las ciudades, las empresas y los hogares individualmente el implementar muchos de los pasos necesarios; y el gobierno nacional puede asignar estándares medioambientales por mandato pero su validación depende de sistemas de poder económico y de abundancia productiva. Un paso analítico clave es decidir cuál de los muchos procesos de las escalas ecológicas, sociales, económicas y políticas son necesarios para explicar una condición medioambiental específica – sea negativa o positiva - y diseñar una acción o una respuesta específica. Otro paso analítico es valorar las escalas o los contextos temporales de varias condiciones urbanas y dinámicas: ciclos de la construcción del medioambiente, de la economía, de la vida de las infraestructuras y de ciertos tipos de instrumentos de inversión. La combinación de estos dos pasos nos ayuda a desgranar los elementos de una situación dada y a localizar sus condiciones constitutivas en determinada escala espacial, temporal y administrativa.

La conexión entre las escalas espacial y temporal presentes en procesos ecológicos puede ser analíticamente útil para acercarse a algunas de estas preguntas en el caso de las ciudades. Lo que se puede considerar negativo en una escala espacial pequeña, o un periodo de corto plazo, puede emerger como positivo en una escala más grande o un periodo de tiempo más largo. Al utilizar una ilustración de la ecología, podemos decir que los diagramas individuales del bosque pudieron ir y venir pero la cubierta del bosque de toda una región puede seguir siendo relativamente constante. Esto también induce a pensar en las ciudades como solución a muchos tipos de daño medioambiental: cuáles son las escalas en las que podemos entender la ciudad como proveedora de soluciones a la crisis medioambiental.

Un asunto importante que nace en la investigación ecológica es la frecuente confusión entre los niveles y las escalas: lo que se presenta a veces como un cambio de escalas es en realidad una transición entre niveles. Un cambio de escala se convierte en nuevas interacciones y relaciones, a menudo en una organización diferente. Un nivel, por otra parte, es una posición relativa en un sistema jerárquico organizado. Así un cambio en niveles exige un cambio en una cantidad o una talla más que la formación de entidad diferente. El nivel de organización no es una escala, incluso si puede tener escala o estar en una escala. La escala y el nivel son dos dimensiones diferentes.

Relacionar algunas de estas distinciones analíticas con el caso concreto de las ciudades sugiere tener presente que un evento individual es distinto de un evento agregado; no es simplemente una suma de eventos individuales, es decir, una mayor cantidad de eventos. Es un acontecimiento diferente. La ciudad contiene ambos, y de esta manera, puede describirse como fuente de una amplia gama de daños medioambientales que puede involucrar escalas y orígenes diversos: las emisiones del CO₂ producidas por la micro-escala de los vehículos y del carbón quemado por los hogares se convierten en contaminación atmosférica masiva que cubre la ciudad entera con efectos que van más allá de la emisión misma del CO₂. Los microbios nacidos en el aire y el agua se materializan como enfermedades en el hogar y el cuerpo del individuo y se convierten en epidemias que prosperan en los efectos multiplicadores de la densidad urbana, e incluso son capaces de desestabilizar el funcionamiento de las empresas cuyas máquinas no tienen vulnerabilidad intrínseca alguna a la enfermedad. Una segunda forma en que la ciudad es multi-escala es en la geografía de los daños medioambientales que se producen. Algo de ello es de carácter atmosférico, intrínseco a la construcción del medioambiente de la ciudad, como puede ser el caso de muchas aguas residuales o enfermedades, y algo de ello está en localidades lejanas alrededor del globo, como la deforestación. Por estas razones, el séptimo ODM tiene una gran influencia sobre muchos de los otros objetivos, por ello se convierte en necesaria la coordinación internacional, para lograr que la sostenibilidad medioambiental sea un factor en el logro de otros objetivos de desarrollo.

Una tercera forma desde la que entender la ciudad como multi-escala es que su demanda de recursos tenderá a producir una geografía de extracción y de procesamiento a lo largo del globo. Esta geografía mundial de la extracción y procesamiento se inicia en formas particulares y específicas dentro de la ciudad (muebles, joyería, maquinaria, combustible). La ciudad es un momento - el momento estratégico - en esta geografía global de la extracción, y es diferente de esa geografía en sí misma.

La cuarta forma de concebir la ciudad como multi-escala es abordando su variedad de niveles de política. Es en la ciudad donde se materializa una amplia gama de políticas - supranacionales, nacionales, regionales y locales - y se convierten en procedimientos específicos, regulaciones, sanciones y tipos de violaciones. Estos resultados específicos se diferencian de las políticas actuales por ser diseñados y puestos en ejecución en otros niveles de gobierno.

Es también importante la necesidad de valorar la posibilidad de conflictos en y entre escalas espaciales. Los medioambientalistas a menudo tienen que funcionar en periodos de tiempo muy cortos y en niveles de operación limitados, persiguiendo medidas de limpieza y de saneamiento para una localidad particular, medidas con escaso impacto en las causas originarias.

Las ciudades son sistemas complejos en sus geografías de consumo y de producción de desechos, y esta complejidad también las hace cruciales para la producción de soluciones. En ellas se encuentra ubicado el poder de algunos de los agentes más destructivos, pero también los espacios necesarios para exigir responsabilidad a los mismos. La red de ciudades globales se convierte así en un espacio propicio a escala global para la gestión de inversiones, pero también para la reconversión de inversiones de capital global medioambientalmente destructivo en inversiones más responsables. Estos diversos niveles de política requieren una coordinación de esfuerzos reguladores por parte de los agentes que invierten en el desarrollo global. Las ciudades, por lo tanto, constituyen espacios cruciales en la implementación de estrategias de desarrollo sostenible.

MIGRACIONES Y CODESARROLLO

MARTA CARBALLO DE LA RIVA*

RESUMEN

A lo largo del presente artículo la autora realiza una revisión de cómo se ha ido conformando el concepto de codesarrollo desde 1998 dentro de las políticas públicas en los distintos escenarios, y de cómo se han ido modificando las definiciones aplicadas al mismo, para sugerir una definición que englobe la diversidad existente. El artículo concluye con algunos apuntes sobre el momento actual y las posibles vías de articulación del concepto de codesarrollo.

ABSTRACT

In the present article the authoress reviews how the concept of codevelopment has been developed since 1998 as a part of public policies in different scenarios, and how the different definitions have been modified. The aim of the article is to suggest a new definition that includes the existing diversity, and to conclude with some notes on the current moment and the possible routes to articulate the concept of codevelopment.

RÉSUMÉ

Le long du présent article l'auteur effectue une révision de comment le concept de codéveloppement s'est conformé depuis 1998 dans les politiques publiques dans différents scénarios, et de comment les définitions appliquées à ce dernier ont été modifiées, pour suggérer une définition qui comprend la diversité existante. L'article conclut avec quelques notes sur le moment actuel et les possibles voies d'articulation du concept de codéveloppement.

* Marta Carballo es investigadora del IUDC, y responsable de la línea de investigación de codesarrollo.

Ante el carácter globalizado que alcanzan las migraciones durante las últimas décadas del siglo XX y los primeros años del nuevo siglo, parece necesario establecer criterios de análisis más amplios que abarquen la complejidad del hecho migratorio. Para ello, los análisis se ven enriquecidos por la inclusión de diversas disciplinas que exploran las migraciones atendiendo las realidades que tienen lugar en origen y destino de los flujos migratorios, que propician planteamientos holísticos de estudio.

Los nexos entre migraciones y desarrollo, y la centralidad del análisis de los mismos desde la agenda internacional¹ nos muestran la importancia del debate, y el creciente interés de los países del norte en el mismo. La incidencia de las migraciones en el desarrollo y viceversa, la sonada relación, nos hace reflexionar sobre discursos que defienden dos modelos encontrados: la migración como freno de los procesos de desarrollo, o la migración como vector del desarrollo.

No obstante, no se suelen inclinar los discursos hacia las relaciones entre ambos términos en nuestros países del norte, lo que resulta paradójico si realmente se quiere trabajar de manera holística y con disciplinas que se enriquecen y cuestionan la propia dinámica del sistema y nuestro propio modelo de desarrollo. Por lo que el término que se trata de abordar resulta ser fácilmente manipulable y moldeable según los intereses del juego. Incluso dentro de los discursos que entienden un codesarrollo con un componente de beneficio mutuo entre las partes, la inclusión real en términos de participación resulta muy débil².

Los antecedentes del concepto

Inserta en la lógica anterior surge la propuesta de codesarrollo. Los antecedentes oficiales desde una política pública, lo que no implica que fueran los primeros³, nos remontan al año 1997, con el modelo de codesarrollo propuesto por Sami Naïr en Francia⁴, tras la presentación del *Informe de balance y orientación*

1. Global Commission on International Migration (GCIM), octubre 2005; el “Grupo de Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo”, planeado para el 2006 dentro de los talleres de trabajo preparatorios para la Asamblea General de Naciones Unidas.

2. Véase la Resolución de la Convocatoria Pública para la Concesión de Ayudas a Entidades no gubernamentales, sin ánimo de lucro, destinadas a la realización de Proyectos de Codesarrollo, para el ejercicio económico de 2004. Ayuntamiento de Madrid.

3. Los primeros antecedentes a lo que plantea el modelo aparecen de manera espontánea, serían las acciones realizadas por las comunidades transnacionales hacia sus lugares de origen que inciden en términos de desarrollo hacia estas, es lo que se ha denominado codesarrollo espontáneo.

4. Documento de trabajo previo de una asistencia técnica para la AECE: “Proceso de concertación para establecer una alianza público-privada de apoyo a proyectos de desarrollo en comunidades de origen de emigrantes ecuatorianos”. Abril 2005.

de la política de codesarrollo en relación con los flujos migratorios, siendo consultor presidencial en el ámbito de la Misión de Naciones Unidas sobre Migraciones y Desarrollo.

Desde el modelo francés se entiende por codesarrollo toda acción de ayuda al desarrollo, cualquiera que sea su naturaleza, y cualquiera que sea el sector en el que se realiza, en la que participan migrantes que viven en Francia, cualesquiera que sean las modalidades de esta participación (esta puede intervenir en una o varias etapas del proyecto: concepción, estudio de viabilidad, financiación, realización, evaluación). El modelo francés puede concernir a los inmigrantes que desean retornar para realizar cualquier actividad y a lo que se podría denominar la diáspora cualificada, que no conlleva un desplazamiento pero sí la realización de acciones que repercutan en términos de inversión⁵ sobre el desarrollo de sus comunidades de origen.

De esta manera se va a configurar la primera política gubernamental de codesarrollo europea, que va a resultar marcada por un modelo de desarrollo económico, social y cultural, con una lógica vertical desde Francia hacia las comunidades de origen de los flujos migratorios, con una idea subyacente de desarrollo mutuo. No obstante parte del supuesto de que la inmigración frena el desarrollo de los países de origen, y su retorno contribuye al desarrollo de la sociedad desde el punto de vista económico, social y cultural, en tanto que los migrantes son portadores de valores occidentales, tales como los democráticos.

La política francesa va a estar vertebrada dentro de la política migratoria como un intento de gestión de los flujos migratorios; ocurrirá lo mismo con la política de codesarrollo planteada para el caso español como parte integrante de la política de control de flujos⁶.

En 1999, en la Cumbre de Tampere, el concepto de codesarrollo, o la idea de vincular los flujos migratorios con acciones de cooperación en los países de origen, va a aparecer en la escena europea. Esta declaración aperturista de entender la lógica de las migraciones teniendo en cuenta distintos parámetros y aplicando actuaciones integrales va a ser ralentizada por la política migratoria presente en Europa durante los últimos años (endurecida tras el 11S), denominada “*fortaleza europea*”⁷.

5. Inversión asociada al capital humano, y capital económico.

6. Plan Greco, Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería 2001-2004.

7. DE LUCAS, J (1996), *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Barcelona, Icaria.

El avance más significativo se ha visto materializado con la segunda comunicación⁸ de la Comisión Europea sobre “Migraciones y Desarrollo”. El ámbito de la comunicación está limitado intencionalmente en el contexto de las migraciones sur-norte y de su potencial influencia en el desarrollo de sus zonas de origen a través de las remesas, el rol de las diásporas, y la circularidad de las migraciones como alternativa a la fuga de cerebros⁹. La Comunicación analiza posibles acciones de la Unión en estas áreas, entendiéndolas dentro de partenariados con los países de origen de los flujos migratorios. La Comunicación enfatiza el papel que puede jugar la línea de financiación establecida a partir del Programa de Asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (Aeneas), de marzo de 2004¹⁰.

No obstante, pese al avance que pudo suponer Aeneas al apoyar directamente a los terceros países en sus esfuerzos por tratar los problemas relativos a la migración legal, ilegal o forzada, la ayuda que brinda parece condicionada a la política de control donde se imbrica el codesarrollo, tal y como se desprende en su texto original “programa plurianual pensado para proporcionar una respuesta adicional específica a las necesidades de los terceros países en sus esfuerzos para gestionar más eficazmente todos los aspectos de los flujos migratorios y, *en especial, para estimular la disposición de los terceros países para celebrar acuerdos de readmisión y ayudarles a afrontar las consecuencias de tales acuerdos*”.

Los déficit en materia de migración y codesarrollo también se han hecho presentes en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, ya que sólo se encuentran escasas referencias sobre Cooperación para el desarrollo con terceros países en el Capítulo IV Sección 1^a del Título V Acción Exterior de la Unión, y lo mismo ocurre en el caso de la inmigración, ya que es tratada junto con asilo y controles en las fronteras en el Capítulo IV Sección 2^a del Título III Políticas y Acciones Internas¹¹.

En España, en el año 2001, siguiendo la lógica europea, Tampere, Sevilla, etc., y la doctrina francesa, va a aparecer como política estatal el codesarrollo.

8. COM 390 (final), de 1 de septiembre de 2005. “Migration and Development: Some concrete orientations”. ‘Integrating migration issues in the European Union’s relations with third countries’ - COM(2002) 703, 3 de diciembre de 2002.

9. Brain circulation/brain drain.

10. DOCE 18.3.2004, REGLAMENTO (CE) No 491/2004 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 10 de marzo de 2004.

11. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación., Ministerio del Interior y Ministerio de la Presidencia. *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Madrid, 2004: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

Dicha política se inserta dentro del Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería 2001-2004 (GRECO). La propuesta estatalista va a vincular origen y destino de las comunidades migrantes, con un componente de formación técnica vinculado al retorno como resultante de la estrategia encubierta de una política restrictiva migratoria.

El balance del Plan Greco es bastante deficitario, ya que la mayor parte de las acciones que se plantearon (cinco medidas), no fueron concretadas. En lo referente a las competencias de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) dentro del Plan, hubo una tendencia a computar acciones de codesarrollo realizadas por la AECI, al grueso de las acciones desempeñadas por la cooperación española en el periodo 2001-2004, sin que hubiera conexiones reales, ni con los países a los que alude el Greco, en tanto que son originarios de salida de flujos migratorios, ni con las actuaciones planteadas por su descoordinación referente al hecho migratorio.

En comparación con la política francesa, lo planteado en el Greco no integra a la multiplicidad de actores presentes en una estrategia de codesarrollo, dejando relegadas a las asociaciones de migrantes. También es reseñable que el Greco no se adecua a la complejidad española en relación con la descentralización de actores autonómicos y locales, ni con sus propias competencias en esta materia, así como es carente en la inclusión de actores privados como participantes activos dentro de una estrategia de codesarrollo.

Tal y como hemos visto, la política de codesarrollo estatal hasta el 2004 ha estado definida desde la gestión de flujos migratorios. No obstante, en lo referente al ámbito local y autonómico se han ido definiendo estrategias y/o actuaciones referentes al codesarrollo desde las políticas de cooperación internacional sin demasiadas sinergias con las políticas de inmigración e integración. Así mismo merecen especial atención los planes locales y regionales donde aparece contemplado el codesarrollo como acciones que pueden mejorar las condiciones de desarrollo de las zonas de origen y destino del hecho migratorio, ya que plasman la localidad de lo global, e intentan articular, sin directrices, acciones translocales¹².

12. Plan General de Cooperación de la Comunidad de Madrid, 2005-2008; Plan Director de Cooperación Balear 2005-2008; Plan para la integración social de los inmigrantes de la Región de Murcia, 2002-2004; Pla Anual de Cooperació al Desenvolupament per al 2005de la Generalitat de Catalunya, Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural 2005-2008; Pla Municipal per a la Nova Ciutadania, Mataró 2001; I Plan de Actuación en Inmigración "Donostia elkarrekin".

La perspectiva actual

En la actualidad el codesarrollo aparece contemplado dentro del nuevo Plan Director de Cooperación Española (2005-08) en el capítulo 8 “Calidad de la ayuda”, vinculándolo a la coherencia de políticas:

“La política de codesarrollo se ejecutará en coherencia con las políticas definidas desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, específicamente desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en coordinación con otras administraciones y agentes de la cooperación.

Abordará la homologación de un modelo multilateral basado en la consideración de los flujos migratorios como una fuente de riqueza para los países de origen y destino, y del codesarrollo como un ámbito de actuación multicultural y transnacional. Resulta esencial la creación de un sistema de coordinación, seguimiento y evaluación de proyectos y políticas donde estén representados todos los actores y enlazado con las experiencias internacionales.

Algunas de las líneas de actuación que podrían orientar el enfoque de codesarrollo son, entre otras, las siguientes:

- Consideración de los flujos migratorios, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, a efectos de priorizar regiones, zonas o países y de establecer las estrategias de codesarrollo.
- Fomento del desarrollo en origen mediante la promoción económica, el apoyo a la pequeña empresa y el fortalecimiento de los sectores productivos.
- Impulso a la participación de las personas inmigrantes en estrategias de codesarrollo, en coordinación con asociaciones de inmigrantes en España y agentes de cooperación, como vía para el fomento de la integración.
- Implicación de las personas inmigrantes como agentes de desarrollo y que contribuyen al avance social, económico y cultural de sus países de origen.
- Diseño de un modelo de retorno digno y sostenible, que incluya medidas de capacitación profesional y empresarial, apoyo económico (microcréditos, u otros instrumentos financieros) y orientaciones sobre la viabilidad de las iniciativas socioproductivas que se propongan para desarrollar en los países de origen.
- Impulso de actuaciones sobre utilización racional de remesas, canalización de los envíos de divisas y productos financieros favorables, fomentando las iniciativas de información y asesoramiento a los inmigrantes en este ámbito.

La cooperación española dará prioridad inicialmente a acciones de codesarrollo en dos países de enorme importancia por el volumen de sus inmigrantes en España: Marruecos y Ecuador.”

Se están realizando esfuerzos clarificantes y positivos en la generación de consensos entre los actores involucrados, por lo que se espera que la estrategia de codesarrollo a adoptar sea coherente con lo formulado en el Plan Director y en el futuro Plan Estratégico de Integración, así como con las estrategias del resto de actores.

Siguiendo esta lógica de actuación durante la última Comisión Mixta Hispano-Ecuatoriana¹³ se planteó como prioritario el desarrollo de un proyecto de codesarrollo cuya formulación y ejecución se establezca en el marco de la Alianza Contra el Hambre y la Pobreza.

Es relevante señalar en este sentido el trabajo realizado por el Grupo de Trabajo de Codesarrollo del Consejo de Cooperación al Desarrollo, integrado por participantes del Ministerio de Exteriores y Cooperación, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y expertos/as del tercer sector, con la idea de consensuar un documento de trabajo que exponga las principales líneas de actuación sobre codesarrollo.

Algunos apuntes

El concepto de codesarrollo ha venido apareciendo a lo largo de los últimos años asociado a la idea de vincular de manera positiva migraciones y desarrollo, no obstante hemos podido presenciar la manipulación del mismo, y su indefinición en acciones concretas. El codesarrollo se ha entendido como una serie de acciones realizadas entre dos o más países afectados por el hecho migratorio, en cualquiera de los polos de actuación del mismo, o con actuaciones descoordinadas en la mayoría de los casos. Su utilización ha sido asociada a políticas de inmigración, y control de flujos que lo han revestido de un área cooperativa, así como ha venido a plantearse como un suplemento de la ayuda, manejando un discurso de codesarrollo economicista vinculado estrictamente a las remesas económicas¹⁴ de los/as migrantes.

Se podrían seguir añadiendo especificidades que se han ido o se van vinculando al término codesarrollo, no obstante, lo que parece claro es que nos

13. 14 de marzo de 2005. San Francisco Quito.

14. Empleo de las remesas como parte principal del proceso de codesarrollo.

encontramos en una segunda etapa de actuación en el ámbito español que responde a una inclusión del mismo en políticas locales, regionales y estatales, así como en distintas actuaciones generadas desde el tercer sector.

Parece superada la asociación del codesarrollo como elemento de control, no está tan clara la desvinculación del mismo con la ecuación simplista de a mayor desarrollo menor migración¹⁵. Sin embargo, después de analizar las definiciones actuales, podríamos definir el codesarrollo como un instrumento de apoyo para la política de integración y para la política de cooperación para el desarrollo.

Las sinergias entre migraciones y desarrollo son evidentes, incluso podríamos decir palpables, así como las interacciones que se dan a través de las construcciones transnacionales tanto en los países de origen, como en los de destino de los flujos migratorios.

Los procesos de desarrollo se dan en ambos polos, para que este desarrollo sea humano y sostenible es necesario que los actores que aparecen en los distintos espacios se coordinen y realicen actuaciones diseñadas y consensuadas entre todos. Sólo de esta manera no se volverán a repetir diseños como los que se establecen en el Plan Greco, donde las competencias aparecen difuminadas, y el grado de concertación de los actores fue escaso, o prácticamente nulo.

En la actualidad se están generando espacios de concertación entre los diversos actores para tratar de establecer una estrategia de codesarrollo, donde la migración sea un vector del desarrollo, alejándonos de la satanización migratoria como freno al desarrollo. Faltaría por tanto definir qué acciones son competencia de la política de integración en lo referente a las sociedad española en su conjunto, si atendemos a la lógica de la normalización, y a las comunidades de migrantes en actuaciones específicas.

Nos alejamos por tanto de ópticas reduccionistas centradas en algunos de los componentes que puede encerrar una estrategia de codesarrollo: retorno, remesas, etc; para acercarnos de una manera holística al desarrollo¹⁶ integral, tanto en España, como en los países de origen de los flujos migratorios.

15. Véase Arango, Memoria de las Jornadas de Inmigración y Codesarrollo. OPE-SECIPI, 2003. http://www.aeci.es/ope/Planificacion/Estrategias/doc/doc_3012004_194330.pdf

16. La definición de codesarrollo no puede quedar relegada a destino y origen en tanto que se incide en la política de inmigración con actuaciones vinculadas a teorías obsoletas (modernización, dependencia), que plantean modelos tremendamente verticales en su concepción. Es necesario recordar que el desarrollo humano es un proceso multidimensional y no único, que promueve capacidades y oportunidades del ser humano. Que engloba un proceso de coresponsabilización entre los países desarrollados y en desarrollo, y nos remite a la atención de las particularidades de cada país y cada colectivo. Y propone un avance de lo local a lo nacional y mundial, con la inclusión de multitud de actores: públicos y privados, sociedad civil, etc., favoreciendo y facilitando que los individuos formen parte del proceso.

El codesarrollo supone un avance en materia de inmigración y cooperación para el desarrollo, implica un paso adelante marcado por la interacción de actores en un flujo bidireccional en el que el inmigrante se puede situar como vector principal.

El codesarrollo como cualquier otra actuación necesita de unos mecanismos coherentes válidos para su consecución, donde la gestión de los flujos migratorios, las políticas de integración, la cooperación para el desarrollo y el papel de las remesas son piezas esenciales que requieren de un esfuerzo de coordinación y consenso.

Por último, cabe concluir que el codesarrollo es un instrumento¹⁷ más para la consecución de la lucha contra la pobreza, que supone introducir variables nuevas de análisis, actores presentes y olvidados (los/as migrantes y sus poblaciones de origen). Si se entiende como instrumento englobaría las definiciones realizadas en España hasta el momento, por ejemplo, para Carlos Giménez son *“aquellas iniciativas impulsadas y llevadas a cabo, para beneficio mutuo y mediante ayuda mutua, por dos o más entidades ubicadas en dos o más países vinculados por flujos migratorios, las cuales ponen en marcha conjuntamente determinadas acciones tanto en el país receptor como en el país emisor de migración, y en las cuales juega un papel protagonista, entre otros actores, un grupo de migrantes del país receptor”*¹⁸; para Carles Campuzano, de CIU, *“se entiende por codesarrollo el conjunto de acciones que impulsadas por las administraciones públicas, las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo u otras organizaciones y asociaciones de carácter social, pretendan vincular las comunidades de inmigrados residentes en España con el desarrollo social y económico de sus países de origen, como mecanismo para favorecer el desarrollo humano de sus sociedades de origen y favorecer nuevas relaciones de esta con la sociedad de acogida”*¹⁹. Finalmente, Luis Abad afirma que *“el codesarrollo se podría entender como un conjunto de estrategias, en el contexto del incremento de los movimientos migratorios a nivel mundial, tendentes a promover la interculturalidad, la integración de las personas inmigradas en las sociedades de acogida y el desarrollo de sus lugares de origen”*²⁰.

17. “Los instrumentos pueden ser tanto mecanismos para la gestión de recursos, como líneas de actuación coordinadas con un objetivo específico en un área puntual”, en *Metodología de evaluación de la Cooperación Española*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Madrid, junio 1998.

18. GIMÉNEZ, C (2002) “Dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración. Apuntes y propuestas sobre participación, mediación y codesarrollo”, páginas 99-127, en M. J. Rubio y S. Monteros (coords.) *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*. Editorial CCS. Madrid.

19. Proposición de Ley 122/000264 que presentó CIU al Congreso de los Diputados. BOCG, 17/01/03.

20. ABAD MÁRQUEZ, Luis V.: Ponencia marco: “codesarrollo y políticas de inmigración”, en las Jornadas sobre “El codesarrollo: reflexiones teóricas y prácticas”. Bilbao, 16 de diciembre de 2004, organizado por la Dirección de Inmigración del Gobierno Vasco.

Desde esta propuesta, el codesarrollo complementa la política de integración y la tradicional cooperación para el desarrollo, permite trabajar en ambos polos y sociedades vinculadas al hecho migratorio con sus respectivas características. El codesarrollo no debe tener como objetivo nunca la reducción de los flujos migratorios ni puede coartar el derecho individual de toda persona a la emigración, no obstante es relevante que la estrategia contribuya a reducir la emigración forzada. Los actores deben involucrarse en todo el proceso, siendo actores relevantes en la identificación, ejecución y evaluación de los procesos. La lógica asistencialista debe descartarse, por lo que se debe intentar reducir la dependencia de la sociedad receptora, y al mismo tiempo incidir sobre el empobrecimiento de la comunidad de origen.

Cabe señalar como primordial que el codesarrollo debería incluir criterios de ciudadanía, de participación, de sostenibilidad, de oportunidad, transparencia y confianza para asegurar un modelo de desarrollo justo y democrático. En este marco de democracia y participación resulta indispensable tener en cuenta el papel que pueden desempeñar las asociaciones de migrantes, los discursos deben ser enriquecidos con sus aportaciones. La única manera de construir un modelo de codesarrollo que genere oportunidades y sirva como instrumento real a las políticas de integración y cooperación es incluir las voces y pensamientos de las comunidades transnacionales, lo que favorecerá la construcción de modelos que no generen exclusión y en los que se pueda sentir reconocida la ciudadanía en su conjunto²¹.

El papel de las diásporas, el caso mejicano resulta esclarecedor, es indispensable a la hora de hablar de migraciones y desarrollo. Es un hecho que las diásporas organizadas juegan un papel vinculante en el desarrollo de sus zonas de origen, y que este desarrollo generado por las/os migrantes suele estar menos contaminado de injerencias codesarrollistas.

Si se quiere intervenir en procesos de desarrollo en origen y destino se debería integrar a las diásporas dentro de las lógicas de actuación. El discurso maniqueo sobre la reinversión de las remesas en origen, o la intervención de las remesas para favorecer el ahorro no es lícito. Parece que se encierra desde el norte cierta intencionalidad por hacer de la migración, de la/os migrantes nuevos motores de desarrollo de sus países de origen, ¿no estamos cargando al inmigrante con demasiadas responsabilidades?, ¿qué tipos de discursos encierran las reinversiones de remesas desde el norte?, ¿también se

21. Analizar los acontecimientos ocurridos en los últimos días en Francia nos plantean serias interrogantes sobre el modelo de integración y la política de codesarrollo francesa.

van a dirigir?. ¿Cómo vamos a reinventar, o enmascarar nuevas formas de dependencia que se favorecen desde nuestros países con determinados modelos que resultan cada vez más inmovilistas?

Se debería poner el énfasis en las remesas colectivas, gestionadas por AIL²², como una manera de involucrar a las comunidades transnacionales en el desarrollo de sus lugares de origen. La diferencia radica en la toma de decisiones, y en el control y uso que se ejerce sobre los recursos.

Por tanto una de las apuestas estaría vinculada al fortalecimiento de esas diásporas, así como a la participación real y voluntaria de las mismas en las acciones a desarrollar siguiendo las directrices apuntadas por la última Comunicación de la Comisión “*desde luego, está en el ánimo de cada miembro de su diáspora decidir cómo y en qué manera, ella o él quieren contribuir al desarrollo de su país de origen*”²³.

Aparece por tanto un cambio en las voluntades expresadas hasta el momento. Si este espíritu es reconocido por el resto de actores nos encontraríamos con un cambio en los términos en los que se plantea el codesarrollo que podría impulsar los planteamientos más aperturistas en las tesis del desarrollo, incidiendo también en nuestras flamantes sociedades. Además, se produciría por primera vez un acercamiento entre los distintos discursos que se han ido dando sobre codesarrollo por parte de las administraciones en sus distintos niveles, las ONGD, las asociaciones pro inmigrantes y las asociaciones de inmigrantes.

Bibliografía

- AMMASSARI, Savina; BLACK, Richard (2001). *Harnessing the Potential of Migration and Return to Promote Development*. IOM. Migration Research Serie, 5.
- ALONSO, J.A. (ed) (2004), *Emigración, pobreza y desarrollo*, Madrid, La Catarata.
- BACARÍA, Jordi (ed.) (1998). *Migración y cooperación mediterráneas. Transferencias de los emigrantes residentes en España e Italia*. Barcelona, Icaria.

22. SΔrensen, N. Asociaciones Locales de Inmigrantes, paralelismos con Orozco, M. HTAs.

23. “Of course, it is up to each diaspora member to decide whether, to what extent and in what form (s)he wishes to contribute to the development of his/her country of origin.” COM 390(final), 1 de septiembre de 2005.

- BID y FOMIN (2004a) *Sending Money Home: Remittance to Latin America and the Caribbean*.
- BID y FOMIN (2004b) *Remesas hacia América Latina y el Caribe: metas y recomendaciones*.
- BID, FOMIN y MINISTERIO DE ECONOMÍA (2002) *Estudio sobre las remesas enviadas por los emigrantes latinoamericanos residentes en España a sus países de origen*.
- CASAS, Francisco Javier (2000), *Emigración, Codesarrollo y Cooperación para el Desarrollo: reflexiones desde una óptica española*, Madrid, revista Migraciones, nº 8.
- CASTLES, Stephen (2000). "Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 165, pp. 17-32.
- CONDAMINES, Charles (1998) *La ilusión de un Codesarrollo sin medios*. Le Monde Diplomatique. (Edición Española), nº 30, pp. 9-10.
- CORTÉS, Almudena (2004) *La emergencia del codesarrollo: una perspectiva transnacional*. Actas 4º Congreso sobre la Inmigración en España. Ciudadanía y Participación.
- CORTINA, R. y DE LA GARZA, J. (2004) *Immigrant Remitting Behaviour and its developmental consequences for Mexico and El Salvador*. The Tomás Rivera Policy Institute. University of Southern California.
- CRESPÓ, Rafael (2002). *Codesarrollo, una nueva oportunidad para la cooperación intercultural África-Catalunya*, en *Catalunya Global*, 15.
- CHANT, S.(1992), (ed.), *Gender and Migration in Developing Countries*, London, New York: Belhaven Press.
- CHANT, S. (1999), *Population, migration, employment and gender* en Gwyne, R. N: y Kay, C. (eds.), *Latin America Transformed: Globalisation and Modernity*. Londres: Arnold.COM (2005) 390 final, de 1 de septiembre de 2005. *Migration and Development: Some concrete orientations*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
- DE LUCAS, J. (2002b) *30 Propuestas para una política de inmigración*, Claves de Razón práctica, 121.
- DE LUCAS, J (1996), *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Barcelona, Icaria HAMMAR, Tomas (ed.) (1997). *International migration, immobility and development. Multidisciplinary perspectives*. Oxford, Berg.
- HOUSE OF COMMONS INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (2004) *Migration and Development: how to make migration Work for poverty reduction.. Sixth report of Session 2003-04*. The Stationery Office, UK.

- INYPISA (1996). *PAIDAR-Med. Programme d'Action Intégré pour le Développement et l'Aménagement de la Région Méditerranéenne Marocaine*. Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- GIMÉNEZ ROMERO, Carlos (1997) *Migración y Codesarrollo. Su vinculación positiva*. Ingenieros sin Fronteras, Revista nº 9, Año VI
- GIMÉNEZ ROMERO, C. (marzo 2002), *Dinamización Comunitaria en el ámbito de la Inmigración. La Exclusión Social. Teoría y Práctica de la intervención*, Madrid, Editorial CCS.
- KYMLICKA, W (1995), *La ciudadanía multicultural*, Madrid: Paidós
- KYMLICKA, W y W. Norman (2000), *Citizenship in Diverse Societies*, New York: Oxford University Press
- KOSSAC, Getrude (1970), "Migration Women. The Move to Western Europe: A Step Towards Emancipation" *Race and Class*, 4:364:379.
- LACOMBA, Joan, (2004). *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*. Madrid, IUDC- La Catarata
- MALGESINI, G. (comp.) (1998), *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*, Barcelona: Icaria. Fundación Hogar del Empleado. MALGESINI, G. (julio 2001) *Reflexiones sobre migraciones, cooperación y Codesarrollo*, Madrid, en *Arxius*, 5, pp. 123 - 145.
- MASSEY, D.S.; ALARCON, R.; DURAND, J. y GONZALEZ, H. (1987). *Return to Aztlan: The Social Process of international Migration from Western Mexico*. University of California Press, Berkeley y Los Angeles.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN, Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.
http://www.aeci.es/ope/Publicaciones/ftp/Plan_Director_Esp.pdf
- MORÉ, Iñigo (2005), *Las Remesas de los inmigrantes en España: una oportunidad para la acción exterior*. Documento de trabajo DT/2005. Real Instituto El Cano.
- MOROKVASIC, M. (1984), Birds of Passage are also Women, *International Migration Review*, 18, 4, 886-907
- MULTILATERAL INVESTMENT FUND INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (2004) *Sending Money Home Remittance Recipients in the Dominican Republic and remittance senders from the US*. Columbia University. New York.
- NAIR, Sami (1997) *Balance de Orientación sobre la política de Codesarrollo ligada a los flujos migratorios*, traducción realizada en el Laboratorio de Proyectos de la Universidad Autónoma de Madrid.
- ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (2001). *Le Lien entre la Migration et le Développement dans les Pays les Moins Avancés*. Ginebra, IOM.

- OROZCO, M. (2004). *Remesas económicas y migración. Cuestiones y perspectivas sobre el desarrollo*. Vanguardia Dossier, N° 13, pp. 75-81
- PEDONE, Claudia (2000), *Globalización y Migraciones Internacionales. Trayectorias y estrategias de inmigrantes ecuatorianos en Murcia*, España, Script Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales [en línea], 57. <http://www.ub.es/geocrit/sn-69-49.htm>
- SASSEN, S.(1993), *La movilidad del trabajo y del capital. Un estudio sobre la corriente internacional de la inversión y el trabajo*, Madrid: Ministerio de trabajo y seguridad Social.
- SORENSEN, N.N. and K. F. OLWIG (eds.) (2002), *Work, and Migration: Life and Livelihoods in a Globalizing World* (Transnationalism). London: Routledge.
- TAPINOS, Georges Photios (2000). “Mundialización, integración regional, migraciones internacionales”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n° 165, pp. 48-57.

INICIATIVAS CIUDADANAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM

PABLO J. MARTÍNEZ OSÉS Y RAQUEL
MARTÍNEZ-GÓMEZ*

“La señal de una inteligencia de primer orden es la capacidad de tener dos ideas opuestas presentes en el espíritu al mismo tiempo y, a pesar de ello, no dejar de funcionar”.

Francis Scott Fitzgerald

RESUMEN

Las reacciones a la globalización neoliberal, triunfadora en el “nuevo orden internacional” que se configura después de la Guerra Fría, cristalizan, entre otros movimientos, en una Llamada Acción Global contra la Pobreza en 2005. En España, la Campaña Pobreza Cero de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE) y la Alianza Española contra la Pobreza, consiguen articular las demandas internacionales y movilizar a buena parte de la ciudadanía para demandar a los líderes políticos soluciones eficaces y urgentes orientadas al desarrollo internacional.

ABSTRACT

Reactions against the neoliberal globalization born from the “New International Order” after the Cold War end and communication advances lead to the Global Call Against Poverty

* Pablo Martínez Osés es Licenciado en Filosofía y Letras y experto en Cooperación Internacional. Raquel Martínez- Gómez es Doctora en Ciencias de la Información y espectadora de los procesos mundiales de desarrollo. Los dos han sido coordinadores de la Campaña Pobreza Cero en la CONGDE

and other civic movements. In Spain, CONGDE's Poverty Zero Campaign and the Spanish Alliance against Poverty join the GCAP with great success in the spanish society.

RÉSUMÉ

Les réactions contre la mondialisation néo-libérale, triomphante dans le «nouvel ordre international» qui se forme après la Guerre Froide, cristallisent, entre autres mouvements, dans une Action Mondiale contre la Pauvreté en 2005. En Espagne, la Campagne Pauvreté Zéro de la Coordinatrice d'ONG pour le Développement (CONGDE) et l'Alliance espagnole contre la Pauvreté, parviennent à articuler les demandes internationales et à mobiliser une bonne partie de la citoyenneté pour exiger aux chefs politiques des solutions efficaces et urgentes orientées au développement international.

Hacia un nuevo sujeto social transnacional

Después del final de la Guerra Fría la década de los noventa dio lugar al nacimiento de un nuevo sistema internacional que pronto se identificaría con lo que conocemos por globalización. Caracterizada por una espectacular expansión económica, comercial y de interdependencia global de los mercados financieros, así como por el desarrollo de las tecnologías de la información, también posibilitó la configuración de un nuevo sujeto social y político que cuestionaba lo que se presentaba como la única vía de progreso: un mercado desregulado y abierto que haría a la humanidad más libre. Ya durante las décadas de los setenta y los ochenta, el fenómeno del “internacionalismo” generó numerosos espacios compartidos por organizaciones y movimientos sociales de diferente índole y procedencias muy diversas. Entonces eran las propuestas políticas alineadas bajo una misma bandera las que vehiculaban los espacios de solidaridad y concertación internacional. Ahora, la globalización trae consigo una nueva oportunidad, la de abordar problemáticas comunes desde perspectivas diferentes. Nuevos espacios de diálogo y búsqueda de nuevos consensos para responder a los retos que plantea un mundo global.

A partir de la década de los noventa, el auspicio por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de diferentes cumbres internacionales temáticas sobre los diversos aspectos del desarrollo, permite que comiencen a escucharse las voces de la sociedad civil organizada de cada vez más países del

mundo y que éstas empiecen a encontrarse, conocerse e intercambiar propuestas políticas y de trabajo. Al mismo tiempo, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación posibilita mantener y estrechar el conocimiento mutuo, así como desarrollar espacios de coordinación y cooperación internacional de manera mucho más eficaz y barata que antaño.

En el nuevo contexto globalizado y bajo la misma lógica transnacional, se comienzan a tejer redes, plataformas o coaliciones que aglutinan movimientos disímiles en sus intereses, organización y discursos, pero que se agrupan bajo la demanda de cambio social: una renovada estructura internacional que dé oportunidades a toda la ciudadanía global. Y la única forma de hacer frente a esta ambiciosa apuesta es el trabajo coordinado entre organizaciones y movimientos de países diferentes, tanto en el norte como en el sur y dirigiendo parte de sus esfuerzos a alcanzar acuerdos para avanzar en una gobernanza también global que pueda dar solución a los viejos y nuevos problemas del desarrollo internacional. El grueso de los gobiernos del mundo encuentran cada vez más limitadas sus capacidades para resolver problemas domésticos y la sociedad civil responde a la llamada crisis del Estado-nación generando nuevas redes internacionales, unas más formales que otras, que logran poco a poco convertirse en referentes internacionales de un conjunto de opiniones críticas a la globalización. La convergencia de movimientos feministas y de mujeres, campesinos, ecuménicos, ecologistas y de otra índole confluyen en una variada red transnacional de activistas.

No en vano la desigualdad y la pobreza se intensifican, los desastres que antaño se denominaban naturales se suceden mostrando el verdadero rostro de la vulnerabilidad en la que viven millones de personas. Vulnerabilidad ecológica, social y económica en la que confluyen dramáticamente las agresiones que el modelo de desarrollo basado en la acumulación, en la expansión del capital y en la inmediatez del consumo han generado sobre nuestro eco-socio-sistema. Vulnerabilidad que no sólo se mide en función de su situación geográfica, con las consabidas espirales de pobreza extrema que asolan a países enteros de África y de Asia, o a zonas excluidas de los países latinoamericanos, algunos de ellos bien situados en los *ranking* económicos mundiales; sino que tiene que ver con el propio carácter global del desarrollo.

Así, los colectivos vulnerables comienzan a reconocerse y a identificarse más allá de los muros que separan la riqueza de la pobreza. Las personas que viven y trabajan en zonas rurales, campesinos y campesinas, las mujeres, los habitantes de los barrios periféricos de las grandes urbes carentes de urbanismo y planificación, los trabajadores y trabajadoras asalariados en las zonas libres de comercio que se multiplican por toda la geografía del llamado Sur, los niños

y las niñas, poblaciones expuestas a enfermedades que se saben curadas y paliadas en las zonas ricas del mundo... Todos ellos, y todas ellas, encuentran razones e intereses comunes que defender. Y debido a su denuncia y acción, también empiezan a atraer a otras personas que, sin pertenecer a esos grupos, toman conciencia y conocimiento de la injusta realidad y de los abusos que se llevan a cabo.

Problemas comunes, respuestas compartidas

La creciente interrelación generada por las dinámicas globalizadoras de la economía y la información trae consigo el avance de la conciencia sobre el carácter compartido de numerosos aspectos determinantes en la configuración del mundo, que afectan directamente a las oportunidades de desarrollo de los pueblos y a las condiciones de vida de toda la población. La sostenibilidad ambiental de los ecosistemas planetarios prefigura de forma cada vez más evidente los límites del modelo de desarrollo predominante, cortoplacista, depredador y, en definitiva, insostenible. Los efectos devastadores del cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el agotamiento de los recursos naturales no renovables, la contaminación alarmante de la atmósfera y los recursos hídricos vienen a sojuzgar la vigencia de un modelo de desarrollo inherentemente desigual y nefasto para las generaciones futuras.

Los límites del crecimiento se manifiestan justo en el momento que dicho factor es el más valorado por los centros predominantes de pensamiento internacional en materia de economía y desarrollo. El auge del liberalismo económico se extiende desde el poder financiero y económico, siguiendo una lógica de expansión y acumulación que no conoce de límites: ni ambientales, ni de protección de los Derechos Humanos, ni de legitimidad democrática. El libre comercio sigue mostrando sus fracasos por la falta de vínculos con una agenda social. La identificación de consumo y progreso permite el ensalzamiento del neoliberalismo como única propuesta viable para el desarrollo de las economías. Frente a él, empiezan a unirse voces de muy distinta procedencia, que lo cuestionan desde diferentes presupuestos ideológicos y políticos, denunciando bien su no sostenibilidad por el expolio y contaminación de los recursos, o bien su injusta distribución de riquezas que descansa en estructuras no democráticas de decisión, que se miden en función de la propiedad. El tener se convierte en la nueva máxima que acredita al ciudadano como sujeto de derechos. La conquista de espacios de poder, que tiene su máximo exponente en la aparición de las empresas transnacionales, ejemplifican una nueva forma de “gobernar” sobre los más o menos legítimos estados-nación. Para los centros de pensamiento dominantes, prácticamente hemos alcanzado el final

de la historia, con la consecución de una economía de mercado neoliberal y globalizante, y de una configuración estatal formalmente democrática e igualmente liberal. El recetario neoliberal vendría a garantizar el crecimiento inagotable de nuestras economías, mientras que las estructuras democráticas de los estados garantizarían las correcciones necesarias para mejorar el sistema.

Sin embargo, los hechos parecen hablar en otra dirección. Coincidiendo con uno de los momentos de mayor auge del comercio internacional y de progreso tecnológico de la historia de la humanidad, evidenciamos el incremento imparable de la desigualdad mundial entre los más ricos y los más pobres. Los frutos de ese comercio no se reparten equitativamente, mientras crecen las brechas entre unos países y otros, las brechas entre una y otra parte de la ciudadanía mundial. Así mismo, la impresionante extensión de las tecnologías de la información y de los transportes de mercancías y personas, trae consigo un espectacular incremento de la movilidad geográfica para millones de personas. La búsqueda de horizontes de esperanza y de logro de una vida digna marca la existencia de miles de hombres y mujeres. Las migraciones plantean por lo tanto, retos globales, que superan con claridad aquellos que pudieran resolver las políticas de flujos migratorios y de contención fronteriza con que las abordan los países de economías desarrolladas.

Un modelo de desarrollo insostenible, el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, la debilidad progresiva de los estados frente a los poderes económicos y financieros, así como el incremento de los flujos migratorios, son algunas de las caras de un mismo problema, común y compartido. Y la crisis de este modelo de desarrollo económico, social y político con que nos regimos lleva a las nuevas organizaciones y movimientos sociales a dedicar recursos para tejer redes de solidaridad y colaboración política, en la necesidad de representarse a sí mismas, de buscar nuevas estructuras y de defender los derechos civiles, políticos, culturales, económicos, ambientales y sociales, también compartidos. Al menos en su definición.

La imposibilidad, en suma, de hacer efectivos a todas las personas los Derechos Humanos (económicos, sociales y culturales) declarados más de medio siglo atrás, lleva a que la acción de los movimientos sociales, en paralelo a una agenda internacional en la que se inscriben denunciando sus carencias, sirva para producir también la integración entre los distintos movimientos y la coordinación de sus acciones. Gran parte de los colectivos sociales, presentes en el cambio de siglo, no han querido asistir como meros observadores a los vaivenes que atraviesan sus vidas y han preferido participar en la orientación de los acontecimientos internacionales. Las manifestaciones antiglobalización de Seattle en 1999, y en los años sucesivos en Génova o en Barcelona,

o los Foros Sociales Mundiales, cuyo primer encuentro tuvo lugar en 2001 en Porto Alegre como contestación a la celebración del Foro Económico en la ciudad suiza de Davos, ponen de manifiesto el resurgir de un espíritu de resistencia que se adapta a la nueva episteme, con nuevas referencias políticas y renovadas formas de expresión, pero que rescata la acción ciudadana en pro de la defensa de la democracia como espacio de participación más allá de los canales formales¹.

La llamada global para actuar contra la pobreza

En esta nueva reorganización de una red social y mundial que afronte los retos que los nuevos tiempos plantean, los colectivos sociales hacen suya la máxima: “Pensar globalmente, para actuar localmente”. La necesidad de ser cada vez más conscientes de cuáles son las interrelaciones económicas, políticas y culturales que configuran los factores que explican las condiciones y las perspectivas de desarrollo de los pueblos se convierte en imprescindible para reorientar los trabajos de incidencia y presión política, tradicionalmente demasiado centrados hacia metas y objetivos de políticas nacionales. La importancia de los asuntos regionales, que favorecen el nacimiento de sociedades civiles subregionales o regionales, y de los globales, crece en los análisis y en la elaboración de propuestas de acción social. De esa forma, las redes de información y coordinación se van convirtiendo en imprescindibles para alimentar las experiencias y los aprendizajes de las organizaciones sociales.

De entre la inmensa variedad de organizaciones y movimientos, hay algunos que adquieren ciertas “ventajas” en este contexto de globalización: aquellos que forman parte de redes internacionales estructuradas de antemano en función de su pertenencia y aquellas otras que hacen del trabajo en cooperación y desarrollo el objeto específico de su actividad. Unas y otras consiguen incluir casi inmediatamente perspectivas de análisis y trabajo que trascienden las realidades nacionales y regionales. Son las primeras herederas de la antigua tradición internacionalista en este nuevo contexto mundial. A ellas, se suman con

1. Otros encuentros que destacan: I y II Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo (EZLN, Chiapas, 1996 y MST, Barcelona, 1997), de los que surge *Acción Global de los Pueblos*; formación de *Coalición Jubileo 2000*, de organizaciones cristianas y sociales por la cancelación de la Deuda Externa (1997); *Coalición internacional contra el Acuerdo Multilateral de Inversiones*, AMI (febrero 1998), de la que nace la *Red de Acción Directa SALAMI*; I Conferencia Mundial de Acción Global de los Pueblos (Ginebra, 1998); creación de ATTAC (junio 1998) y Movimiento Internacional ATTAC (diciembre 1998); El otro Davos (Zurich, enero 1999) y *Otro Mundo es posible* (París, junio 1999); Marcha Mundial de las Mujeres “Pan y Rosas” (8 marzo/17 octubre 2000); Cumbre alternativa a la 2ª Cumbre Social de ONU (Ginebra, junio 2000); 5º Día de Acción Global contra el FMI y BM (Praga, 26 septiembre 2000); Protestas contra el Foro Económico Mundial (Cancún, febrero 2001), etc.

prontitud redes específicas de trabajo sectorial sobre mujeres, indígenas, infancia, étnicas, alimentación, ecologistas, campesinas, sindicales, etc.

Todas ellas refieren su trabajo hacia una nueva idea de desarrollo, que garantice la sostenibilidad para las generaciones futuras, que elimine progresivamente los factores de discriminación por cualquier causa, que promueva la equidad y que sitúe al ser humano y sus condiciones de vida como centro y motivación. De ahí que se compartan análisis críticos y cuestionamientos de los factores del modelo de acumulación y expansión del capital que degradan los ecosistemas, que se sustentan en estructuras generadoras de exclusión y marginación y que anteponen los privilegios de cierta propiedad privada a los derechos humanos económicos, sociales y culturales del conjunto de la humanidad. Esta nueva idea o modelo de desarrollo requiere de un itinerario de trabajos y propuestas tan complejo como imprescindible. Pero surge con fuerza un foco que permite reunir las miradas e intereses de todas las organizaciones sociales: la persistencia de la pobreza extrema, que afecta a más de mil millones de personas directamente y supone el indicador más claro de la ineficacia del sistema y del modelo de desarrollo vigentes.

En torno a la lucha contra la pobreza extrema se reúnen por lo tanto numerosas voluntades y perspectivas sociales, que aportando diferentes especificidades consiguen establecer un marco reivindicativo sobre la base de tres factores internacionales de empobrecimiento: la ausencia de solidaridad y redistribución eficaz, la injusticia en las relaciones financieras, y el predominio de intereses particulares y minoritarios en las relaciones comerciales. Aumento y mejora de la ayuda oficial al desarrollo, desaparición y prevención de la deuda externa y establecimiento de nuevas normas para regir el comercio internacional serán el conjunto de propuestas con los que se pretende realizar una campaña mundial de incidencia e influencia política, que sea determinante en la transformación de las condiciones de vida para millones de personas en primer lugar, y finalmente de las características del modelo de desarrollo mundial. Este es el consenso básico sobre el que se asienta la Llamada Mundial para Actuar contra la Pobreza (*Global Call to Action Against Poverty*, GCAP).

De forma paralela al trabajo de la sociedad civil, y probablemente acuciados por la creciente presión de las organizaciones sociales, los gobiernos de los países ricos, a través de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), deciden abordar explícitamente la cuestión de la pobreza ante el inicio del tercer milenio. Es en 1996, cuando publican el documento con cierto carácter programático, en el que se recogen de forma específica las metas del milenio destinadas a reducir el conjunto de índices que nos permiten

medir y configurar la situación de pobreza que afecta prácticamente a la mitad de la población mundial. Pocos años después, con motivo de la Cumbre del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, este conjunto de propuestas con algunas modificaciones adquiere forma de compromiso internacional al formar parte de la Declaración del Milenio aprobada por todos los jefes de estado y de gobierno del mundo. Las propuestas, inicialmente configuradas en las cumbres internacionales con la participación de numerosas organizaciones sociales, quedan matizadas y reducidas en su alcance y conceptualización por los gobiernos del mundo, al tiempo que quedan selladas en forma de compromiso político. Esta propuesta, conocida como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) reúne en sí misma toda la ambigüedad propia de un proceso dialéctico y de confrontación de ideas del que proceden. Pueden ser al tiempo, importantes reformas que permitiendo mejorar en algo la calamitosa situación de millones de personas, asegure sin embargo la continuidad del status quo internacional en materia política y económica basado en los principios fundamentales del neoliberalismo.

Por esto, la construcción de una campaña mundial de incidencia sobre los tres asuntos mencionados (AOD, Deuda y Comercio), no pueden considerarse únicamente como una campaña de promoción del octavo ODM de la Declaración “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”, puesto que éste quedó disminuido y ambiguo en su redacción y contenido. Las organizaciones sociales dan un paso más y exigen un conjunto de medidas concretas, legitimadas en diferentes espacios, declaraciones y reivindicaciones, algunas de ellas ya históricas.

Contenido y funcionamiento de la GCAP

La GCAP se estructura como un movimiento abierto desde el momento de su creación y aparición pública en otoño de 2004. Con anterioridad, dos reuniones internacionales habían servido para consensuar los contenidos generales de las tres cuestiones centrales (ayuda, deuda, comercio) y una breve fundamentación basada en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, desde el convencimiento compartido de que dicha lucha sólo precisa de voluntad política para ser una realidad. Por ello, la premisa de la que se parte es que la viabilidad de acabar con la pobreza extrema no es una cuestión de orden económico o técnico sino de falta de voluntad política de los gobiernos del mundo. En la mano de estos últimos está, por lo tanto, el logro de una de las mayores transformaciones sociales de la historia de la humanidad. Pero los impulsores de GCAP sabían que había que pedirlo de una forma más contundente, por eso su llamada a la movilización.

El llamamiento es, tal y como su nombre indica, una apelación a las organizaciones y movimientos sociales de todos los países del mundo a estructurarse en torno a él y a realizar acciones de incidencia y presión política en sus ámbitos nacionales y regionales, responsables últimos de las políticas de ayuda internacional, de finanzas y de comercio internacionales. De esta forma, cada plataforma nacional representa variedades específicas en función del carácter y prioridades de sus organizaciones y de sus intereses prioritarios. En algunos países gira en torno a la lucha por lograr espacios de participación democrática e institucionalidad de libertades, en otros, la lucha contra el fraude y la arbitrariedad política será protagonista, en otros predominará la influencia sobre los acuerdos comerciales internacionales, mientras que otros reclamarán la mejora de la cantidad y la eficacia de la ayuda internacional para iniciar el camino de salida de la trampa de la pobreza.

Cada plataforma es autónoma en el establecimiento de sus reivindicaciones y propuestas de acción, en la elaboración de sus calendarios y estrategias de incidencia, aunque se le sugiere que engarce sus actividades en los ámbitos regionales de la llamada mundial, que establece para el año 2005 un calendario general y unos focos y objetivos de incidencia concretos. Se establece igualmente un símbolo común, sencillo y adaptable a toda la diversidad cultural en cada país y región: la Banda Blanca. Tres días de la Banda Blanca permitirán sumar fuerzas mundialmente para hacer fuerte la reivindicación sobre las medidas propuestas para avanzar en materia de ayuda, deuda y comercio. El primero de julio, días previos a la reunión del G8 en Escocia, el 10 de septiembre ante la celebración de la Asamblea de las Naciones Unidas y el 10 de diciembre ante la VI reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio en Hong Kong.

A lo largo de todo el año, y a través de este calendario compartido, se han puesto en funcionamiento diferentes herramientas de coordinación regional para hacer converger en la medida de lo posible a las plataformas nacionales sobre acciones simbólicas compartidas. Una página web www.whiteband.org sirve de transmisión de la información actualizada, numerosas teleconferencias y reuniones internacionales con documentos de acuerdo y avance de las acciones que se hacen públicos, construyen el nutriente que alimenta cada una de las campañas y plataformas nacionales.

Pobreza Cero: la campaña española

El 23 de febrero de 2005, la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España (CONGDE) se suma a la Llamada Mundial de Acción contra la Pobreza con la Campaña "Pobreza Cero", apostando de nuevo por un trabajo en red

del que la propia Coordinadora era deudora, y en el que ya estaban articuladas internacionalmente muchas organizaciones. La ONGD españolas llevaban años promoviendo la realización de campañas que pudieran traducir a la ciudadanía la importancia de la cooperación para el desarrollo, como las destinadas a reclamar que el 0,7% de la riqueza nacional fuera destinado a la ayuda oficial a países del sur; pero la Campaña Pobreza Cero supera muchos de los planteamientos anteriores, añadiendo una visión más cercana y real del sistema de cooperación internacional para el desarrollo e introduciendo nuevas reclamaciones vinculadas a dinámicas mundiales que tradicionalmente no habían sido prioritarias en el trabajo de incidencia de estas organizaciones. Las ONGD, que habían ido incorporando una necesaria visión global que hacía imprescindible pensar e introducir a sus campañas no sólo aquello que atañía a objetivos, cuantía, agentes e instrumentos del sistema de cooperación, sino, sobretodo, a otras materias que concernían a las relaciones internacionales (comercio, deuda, tecnología, participación de países en vías de desarrollo en toma de decisiones internacionales, etc.); ahora, apostaban por hacer llegar a la ciudadanía este mensaje bajo un paraguas común: Pobreza Cero.

Otro aspecto novedoso, que va unido al esfuerzo de comunicación que desde la propia CONGDE se realiza, es el gran impacto que la Campaña tiene en la población española. A pesar de la complejidad de los temas (por ejemplo deuda externa o comercio), se hace llegar a la ciudadanía, en momentos específicos que se ligan a la agenda internacional o a la actualidad, distintos mensajes que traducen de forma directa y sencilla la importancia de tomar medidas urgentes, definitivas y eficaces contra la pobreza. La estrategia de comunicación, asimismo, se vincula a actividades que permiten que personas y colectivos participen activamente a lo largo de todo el territorio estatal. Con el apoyo de las Coordinadoras Autonómicas, que también forman parte de la Campaña, y de otros colectivos que se suman a ella a lo largo del año, se encuentran espacios de movilización, presión y coordinación locales y regionales. Además, el relativo éxito que tiene la Campaña de llegar a un público plural y el entusiasmo que genera también permite la creación de redes o el fortalecimiento de otras ya existentes que estaban apagadas o inactivas. Unido a ello, la Campaña suscita interés entre distintos agentes que sobrepasan el ámbito de las ONGD, como administraciones locales y universidades, lo que en algunos casos se traduce en una coordinación mayor en las actuaciones de sensibilización y presión.

Pero la tarea de hacer llegar a la ciudadanía los ODM, y a través de ello el papel que los países desarrollados tendrían que asumir para su consecución, necesita continuar un camino que difícilmente tiene marcha atrás. Desconocidos

por el 88% de los europeos según el Eurobarómetro, la Campaña Pobreza Cero intenta reducir la parte de porcentaje que a España le correspondería. Para ello, centra sus mensajes y reivindicaciones en los tres aspectos ya mencionados (ayuda, deuda y comercio), vinculándolos a la exigencia del cumplimiento de los ODM. Pero al tiempo, intenta no perder de vista otros compromisos adquiridos en cumbres mundiales anteriores y los retrocesos o carencias que estos presentan. Por ejemplo, el 8 de marzo, día de la mujer, recordó los acuerdos que se adoptaron en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, en materia de derechos sexuales y reproductivos.

Otra parte esencial de la campaña era la agenda de acción política. El lema que Pobreza Cero adopta, “Presiona”, no es en vano. La campaña quería hacer llegar al ciudadano el mensaje de que su acción era vital para que se produjera un cambio en las decisiones políticas que impedían afrontar de una forma eficaz la lucha contra la pobreza. Por ello, y en la línea de lo que el movimiento mundial representaba, era hora de presionar a los responsables políticos, españoles, europeos y a aquellos cuyas decisiones repercutían en la mayor parte de la población mundial (G-8, representantes de Instituciones Financieras...). El objetivo estatal es conseguir un Pacto de Estado contra la Pobreza que amalgame voluntades que conlleven, sin dejar al albur de los vaivenes partidistas, políticas que lleven a España a asumir, con algo más que palabras, sus compromisos internacionales. En el contexto de la Unión Europea, y en coordinación con otras campañas nacionales incluidas en la Llamada Mundial de Acción contra la Pobreza, participa en las reuniones de coordinación, teleconferencias y el lobby conjunto que se sigue realizando ante las instituciones europeas.

Reivindicaciones principales de la Campaña Pobreza Cero

MÁS AYUDA oficial al desarrollo, priorizando a los sectores sociales básicos, hasta alcanzar el compromiso del 0,7%.

MEJOR AYUDA, desligada de intereses comerciales, orientada a los países más pobres y coherente con los Objetivos del Milenio.

MÁS COHERENCIA en las diferentes políticas de nuestros gobiernos para que todas ellas contribuyan a la erradicación de la pobreza.

CANCELAR LA DEUDA IMPAGABLE: los países ricos, el Banco Mundial y el FMI deben cancelar el 100% de la deuda de los países más pobres.

DEUDA POR DESARROLLO: invertir los recursos liberados por la cancelación de la deuda de los países empobrecidos para alcanzar los Objetivos del Milenio.

CAMBIAR LAS NORMAS DEL COMERCIO internacional que 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 por debajo del precio de coste 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 de acceso al agua potable y a medicamentos esenciales.

FAVORECER EL ACCESO A LA TECNOLOGÍA por parte de los países menos desarrollados, de acuerdo a sus necesidades, para que puedan disfrutar de sus beneficios.

La Alianza Española contra la Pobreza

La intención de la Campaña Pobreza Cero de movilizar durante 2005 a toda la sociedad española para que presione a los responsables políticos con el objeto de que afronten de forma urgente, definitiva y eficaz la lucha contra la pobreza, consigue materializarse en las adhesiones de más de ciento cincuenta mil ciudadanos, pero también en el impulso de la Alianza Española contra la Pobreza, que agrupa a más de mil colectivos sociales, sindicales, de iglesias, ecologistas y de solidaridad.

Con el reconocimiento de la pluralidad de planteamientos y visiones que albergaba en su seno, la Alianza se presenta en junio de 2005, haciendo un llamamiento a la movilización y lanzando una serie de mensajes consensuados que centrarían su estrategia de presión política de meses sucesivos. Con esa doble misión se aseguraba que la labor de *lobby* sobre las administraciones públicas estuviera acompañada de actividades en la calle que transmitieran la voluntad de gran parte de la población. La llamada a la movilización obtendría una respuesta contundente de la ciudadanía en la manifestación del 26 de junio, llegando a reunir sólo en Madrid a más de 50.000 personas. En otras ciudades españolas tuvieron lugar concentraciones. Todas ellas preparaban el ambiente de movilización social mundial en los días previos a la Cumbre del G8 en Escocia. El presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, comunicó días después a la Alianza su intención de reunirse con distintos representantes de los colectivos que la conformaban para tener más información acerca de sus demandas y comprometerse a avanzar con hechos en favor del desarrollo internacional. La Alianza le haría entrega de las 20 medidas que con carácter inmediato debía tomar el Gobierno español para orientar la AOD española, y otras políticas que aportarían coherencia a sus objetivos, a la lucha contra la pobreza y al cumplimiento de los ODM, tal y como el Presidente se había comprometido en sus discursos. En ese documento, las demandas que la Campaña Pobreza Cero había trabajado desde principio de año quedan ahora enriquecidas con las distintas visiones y aportaciones de los colectivos que participan en la Alianza. Por ejemplo, incorporando un apartado específico de defensa de los derechos laborales, que refleja la impronta de la participación

de los sindicatos, o profundizando en las demandas sobre deuda externa con la participación de otras campañas específicas (“Quién debe a Quién”), así como abordando algunas demandas vinculadas a nuevos mecanismos de financiación como impuestos globales (ATTAC), etc.

Unos meses después, coincidiendo con el segundo día de movilización internacional de GCAP, la Alianza realiza actividades conjuntas con motivo de la Cumbre de Naciones Unidas Milenio+5. En su comunicado manifiesta a la ciudadanía su decepción ante los pocos resultados concretos que de ella se derivan. El 24 de septiembre vuelve a reunirse con el Presidente de Gobierno, el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación y la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, para transmitirles su valoración de la cita internacional.

Con la preocupación por esos resultados y por las decisiones de algunos países poderosos que hacían peligrar los logros conseguidos en materia de lucha contra la pobreza, la Alianza presentó en octubre su otoño de movilizaciones. En él recogía más de cien acciones que las organizaciones de la Alianza desarrollarían hasta el mes de diciembre en más de veinte ciudades españolas. Esa movilización preparaba los motores para encarar otra cita internacional de vital importancia en la lucha contra la pobreza: la VI Cumbre Interministerial de la Organización Mundial de Comercio en Hong Kong.

MIEMBROS DE LA ALIANZA ESPAÑOLA CONTRA LA POBREZA

ATTAC España - ASDE-Federación de Asociaciones de Scouts de España - Campaña Pobreza Cero - Coordinadora ONG Desarrollo España - Campaña Quién Debe a Quién - Campaña del Milenio de NNUU - Comisiones Obreras - Confederación española de Asociaciones de Padres de Alumnos (CEAPA) - Conferencia de religiosos y religiosas (CONFER) - Consejo de la Juventud de España - Coordinadora Española del Lobby europeo de Mujeres (CELEM) - Ecologistas en acción - Escritores contra la guerra - Foro social de Madrid - Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos - Federación de Asociaciones para Defensa de la Sanidad Pública - Federación de Entidades Evangélicas de España (FEREDE) - Federación de Organizaciones Sindicales "Unión Sindical" (US) - Grupo de Interés Español en población, desarrollo y salud reproductiva (GIE) - Iglesia Evangélica Española - Plataforma cultura contra la guerra - Plataforma de ONG de Acción social - Plataforma por la defensa de los servicios públicos - Plataforma Rural española - RCAD-DE - Red Española de lucha contra la pobreza (EAPN-es) - Sindicatos Trabajadores y trabajadoras de la Enseñanza - Intersindical (STEs-i) Unión General de Trabajadores - Unión Sindical Obrera

Retos y logros

En el inicio del siglo XXI, y con independencia de los éxitos o fracasos que estas iniciativas consigan, la nueva mentalidad centrada en tejer una red social amplia y plural está teniendo un impacto transformador. Los resultados de carácter político todavía no se pueden medir, pero a la espera de que se consigan cambios concretos, que en España pretende orientarse a la consecución

de un Pacto de Estado contra la pobreza, se puede valorar como positivo el haber conseguido aunar, bajo un único consenso -el de lucha contra la pobreza- esfuerzos y voluntades que proceden de ámbitos muy diferentes.

La Llamada Mundial de Acción contra la Pobreza, la Alianza Española y la Campaña Pobreza Cero se construyen con colectivos diversos que juntos representan la propia naturaleza contradictoria de cualquier movimiento social. Además, nacen en un contexto internacional no menos contradictorio en el que la falta de representatividad internacional y un discurso político plagado de promesas incumplidas, hacen que el ciudadano pierda muchas veces la dimensión de los problemas reales a los que la sociedad internacional se enfrenta. En este mundo interdependiente, donde los problemas de falta de desarrollo internacional afectaban cada vez más a la gobernabilidad y sostenibilidad del planeta, las decisiones se siguen tomando en distintos foros sin que los ciudadanos puedan participar.

Es por ello que hoy, más que nunca, se necesita que la ciudadanía tome conciencia de lo que puede hacer. La lucha contra la pobreza requiere multiplicidad de actores, y también nuevas estrategias. Hoy podemos participar, debemos participar. Las distintas plataformas y alianzas que se han generado en el territorio español en torno a la Campaña o a la Alianza, y todas las que se siguen uniendo a lo largo del mundo, ponen de manifiesto que hay muchas cosas que nos unen y que nuestra voluntad es la de apostar por otro mundo, que dé cabida a esa mitad de la población del planeta que no puede acceder a una vida digna.

ÁFRICA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

MANUEL DE LA ROCHA VÁZQUEZ*

RESUMEN

En este artículo se presenta la difícil situación del continente africano para lograr el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, y las últimas iniciativas promovidas en el ámbito internacional para revertir esta tendencia.

ABSTRACT

The following article presents the difficult situation of the African continent to achieve the Millennium Development Goals, and the latest initiatives promoted in the international area to change this tendency.

RÉSUMÉ

Dans cet article l'auteur présente la situation difficile du continent africain pour accomplir des Objectifs du Millénaire, et les dernières initiatives promues dans le cadre international pour changer cette tendance.

Las conclusiones del documento final aprobado en la reciente Cumbre de la ONU han puesto de manifiesto algo ya sabido: que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no se van a alcanzar en la mayoría de los países de África Subsahariana en la fecha fijada de 2015. Los ODM fueron aprobados en el año 2000 por más de 150 Jefes de Estado y de Gobierno y sitúan la erradicación de la pobreza como el eje central de todas las políticas de desarrollo,

* Manuel de la Rocha es economista, y trabaja en la oficina del Banco Mundial en Kenia.

con el objetivo explícito de reducirla a la mitad en 2015, a la vez que establecen ocho claros objetivos sociales y medioambientales, tales como la escolarización total, el acceso a agua potable, la igualdad de género, o el combate a la pandemia del SIDA y la malaria.

La experiencia adquirida durante la pasada década muestra que, a pesar del desafío que supone, el logro de los ODM no es necesariamente imposible y, de hecho, muchos países en Asia y América Latina van camino de poder alcanzarlos. No va a ser este el caso de África donde la mayoría de los países están muy lejos de cumplirlos. Alrededor de 320 millones de africanos o cerca de la mitad de la población del continente, vive con menos de un dólar al día, siendo la única región del mundo donde ha aumentado la pobreza en la última generación. En muchos países, las probabilidades de morir de un niño son más altas que las de llegar a la escuela secundaria. En las áreas rurales pobres sólo una de cada cuatro niñas recibe algún tipo de escolarización. Además, el continente está siendo devastado por la pandemia del SIDA. Hasta la fecha, 13 millones de personas han muerto de la enfermedad y 26 millones más viven actualmente con el virus.

Este sombrío panorama ha generado un intenso debate en la comunidad internacional sobre los medios para sacar al continente africano de la marginación en que se encuentra y lograr los ODM. El punto culminante se produjo durante la Cumbre de Presidentes del grupo de los ocho países más ricos, el llamado G8, celebrada el pasado mes de julio en la localidad escocesa de Gleneagles. Gracias en gran parte al compromiso del Premier Británico Tony Blair, el G8 aprobó un paquete de medidas significativas de apoyo a este continente, basado en tres pilares: el aumento sustancial de la ayuda, la cancelación de la deuda externa y la eliminación de los subsidios a la exportación y reforma de las políticas proteccionistas de los países del norte.

Sobre la primera cuestión, la reunión de Gleneagles acordó doblar la ayuda oficial al desarrollo (AOD) a escala mundial, hasta alcanzar alrededor de los cien mil millones de dólares anuales en el 2010, de los cuales la cuarta parte, unos 25 mil millones serían destinados a África subsahariana.

Está por ver si realmente el G8 cumple con lo acordado. Son ya muchas las veces que los países ricos hacen promesas de incrementos de ayuda que luego caen en el olvido. Ahí está la incumplida promesa de asignar el 0,7% en AOD. Además, inyecciones financieras masivas en forma de ayuda, sin cambios fundamentales en su gestión, no garantizan automáticamente el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. De hecho, varios expertos ya han cuestionando la capacidad de la mayoría de los países africanos para absorber

de manera efectiva incrementos grandes de AOD en poco tiempo. Otros economistas más liberales dudan incluso del valor de la ayuda en sí misma, poniendo como ejemplo que tras más de un billón de dólares vertido en África en los últimos cincuenta años, el continente es hoy más pobre y mucho más dependiente de la asistencia externa que lo era entonces. Aunque no los compartamos, estos argumentos y cifras no deben tomarse a la ligera. En el pasado, demasiado frecuentemente la ayuda al continente africano ha sido despilfarrada en proyectos de baja prioridad, en planes de ajuste y reformas económicas impuestos desde el exterior, usada para comprar la lealtad ideológica de déspotas, o simplemente robada por gobiernos y funcionarios corruptos, a menudo con conocimiento de los donantes.

Así, para que sea efectivo el incremento de la ayuda a África debe ir acompañado de profundas mejoras en la forma en que ésta es canalizada por los donantes y administrada por los países receptores. Por un lado, los donantes tienen que mostrar un total compromiso de apoyar estrategias de reducción de pobreza, *definidas* y *dirigidas* por los propios países receptores. Es además fundamental reducir los costos de transacción de la ayuda mediante una mayor coordinación de programas y armonización de procedimientos entre donantes, dando prioridad a la financiación de programas sectoriales o transferencias directas a los presupuestos públicos, frente a la tradicional financiación de proyectos. Por su parte, los gobiernos africanos deben comprometerse a poner la lucha contra la pobreza como el objetivo central de todas sus políticas; a aumentar la transparencia y participación en la formulación de estrategias para combatirla; a reforzar el seguimiento y rendición de cuentas de la ayuda recibida, lo que conlleva un reforzamiento de las instituciones locales y la mejora en la planificación y gestión de los presupuestos públicos y, finalmente, a aplicar medidas decisivas en la lucha contra la corrupción.

Todo esto implica de hecho un cambio en la filosofía de la ayuda, encaminado a forjar verdaderas asociaciones basadas en compromisos mutuos entre donantes y receptores. La experiencia muestra que en países que cuentan con estrategias creíbles y la voluntad política y capacidad para enfrentarse al reto que suponen los ODM, incrementos significativos en la ayuda de forma progresiva y predecible han logrado ya ciertos impactos en la reducción de la pobreza, como muestran los casos de Ghana, Tanzania, Ruanda o Uganda.

En relación con la deuda, la Cumbre del G8 aprobó también la cancelación inmediata de la totalidad de la deuda externa de los 18 países más pobres y altamente endeudados, casi todos africanos, equivalente a unos cuarenta mil millones de dólares, que podría extenderse a más países que demuestren progresos en materia de gobernabilidad y lucha contra la corrupción. Es ésta una

decisión sin precedentes que aborda por primera vez la cancelación total de la deuda, a diferencia de condonaciones parciales, ofrecidas en el pasado, que se han mostrado claramente insuficientes. Si se llevara a cabo de manera rápida y transparente las repercusiones pueden ser enormes para estos países extremadamente pobres y ahogados en niveles de endeudamiento externo superiores al 150 por ciento de su PIB. El reto a partir de ahora será asegurar que la eliminación de las deudas tenga lugar en el marco de estrategias de lucha contra la pobreza que garanticen la buena utilización de los recursos liberados.

Sin embargo, el acuerdo del G8 no eliminará por sí sólo el endémico problema del endeudamiento africano. En primer lugar, el paquete aprobado no alcanza a todos, dejando fuera a varios países que, como Kenia, no se consideran altamente endeudados de acuerdo a los criterios establecidos por las instituciones financieras internacionales, pero aún así sufren de altos niveles de deuda externa. Además, siempre existe el riesgo, como ha ocurrido en el pasado, de que los países vuelvan a recaer en endeudamientos insostenibles. Muchos de ellos siguen siendo altamente dependientes de los recursos externos proporcionados por los organismos financieros multilaterales. Para prevenir esto, a largo plazo será necesario mejorar la capacidad local de gestión macroeconómica y de la deuda, poner mayor énfasis en el desarrollo de las exportaciones y aumentar los niveles de concesionalidad en los paquetes de asistencia financiera al desarrollo. En este sentido, la reciente decisión del Banco Mundial de asignar hasta un 30% de sus transferencias a los países más pobres en forma de donaciones en vez de créditos blandos es, en parte, una respuesta a estas preocupaciones.

Incrementos de los niveles de ayuda y condonación de la deuda son condiciones necesarias pero no suficientes en la realización de los ODM en África. Para lograr el desarrollo sostenible y reducciones significativas de la pobreza se estima que será necesario elevar el crecimiento económico del continente hasta tasas medias del 7% del PIB anual, junto a una redistribución favorable a los ciudadanos más pobres de esos países, para compensar el alto nivel de desigualdad característico del contexto africano. Esto queda muy lejos de los bajos niveles de crecimiento medio experimentados en la última década en el continente, en torno al 3%, por debajo incluso del crecimiento de la población.

Dada la limitada capacidad de demanda interna, para crecer los países africanos tienen que mejorar su inserción en la economía global y salir de la marginación en que se encuentra actualmente respecto a los flujos comerciales y de inversión internacionales. Entre 1975 y 2003 África experimentó una pérdida de cuota en las exportaciones mundiales del 2,3% por ciento al 1,4%. Las causas de esta marginación creciente son varias y complejas, pero para empezar a

revertirla se requiere una transformación profunda del actual sistema de comercio internacional, que lo haga más transparente y favorable a los países más pobres. Es urgente que los países ricos apliquen de una vez en casa las políticas de libre comercio que tanto predicán e imponen a los países subdesarrollados. Nos referimos aquí, no sólo a la reforma de la Organización Mundial de Comercio, sino además a la eliminación de los subsidios a la exportación y cambios profundos en las políticas proteccionistas aplicadas por los países desarrollados, entre las cuales la reforma de la Política Agrícola Comunitaria (PAC) de la UE aparece como una de las prioridades urgentes. Por ejemplo, los subsidios agrícolas a la exportación de los países de la OCDE representan actualmente alrededor de trescientos cincuenta mil millones de dólares anuales, equivalente a alrededor de cinco veces la cantidad total de AOD que reciben los países subdesarrollados. Estos subsidios permiten a los exportadores de los países ricos inundar con sus productos los mercados del sur a precios irrisorios arruinando a los productores locales. Al mismo tiempo, los exportadores africanos que tratan de acceder a los mercados europeos o norteamericanos se enfrentan con algunas de las tarifas más altas aplicadas en el comercio internacional, unidas a toda una serie de complicadas regulaciones que impiden de forma efectiva la entrada de dichos productos.

En este aspecto crucial, la cumbre del G8 ha sido mucho más tímida y no ha logrado resultados concretos. Tan sólo un vago compromiso de terminar con todos los subsidios a la exportación y reducción de subsidios domésticos que distorsionan el comercio. Pero no se ha establecido un calendario para ello, aunque hay indicios que apuntan a un posible acuerdo en la importante reunión ministerial de la OMC, que tendrá lugar en Hong Kong en diciembre. Está por ver de verdad si los países más poderosos de la tierra están dispuestos a apostar por un verdadero desarrollo global, que comience en África, y por una vez, convierten en realidades las palabras y compromisos. Los pueblos y gentes africanas, descolgadas de la actual globalización económica, se juegan buena parte de su futuro en este envite.

**PUBLICIDAD
IPADE - ÚNETE**

RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS Y FUENTES DE INTERNET SOBRE OBJETIVOS DEL MILENIO

ENARA ECHART MUÑOZ*

En las siguientes páginas se presenta una relación de recursos bibliográficos y fuentes de internet sobre los objetivos de desarrollo del milenio, adoptados en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas en el año 2000. La importancia que han adquirido estos objetivos queda patente en la gran cantidad de documentos, informes y materiales diversos que versan sobre ello. Aquí se trata de ofrecer algunas de las fuentes básicas para un acercamiento a los mismos, recogiendo algunos de los documentos más importantes emitidos por Naciones Unidas y sus principales agencias, así como del *Millennium Project* y la Campaña del Milenio.

También se recogen documentos de otras instancias internacionales relevantes para un acercamiento al desarrollo mundial, como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Se ofrecen también informes de la Unión Europea en torno a estos objetivos, así como materiales elaborados por las organizaciones no gubernamentales y las alianzas ciudadanas que se han creado para presionar por su cumplimiento, dada la importante actividad que están desarrollando.

Finalmente, se hace un repaso de las conferencias de Naciones Unidas durante la década de los 90 y principios del siglo XXI, por la importancia que han tenido y tienen en la configuración de esta nueva agenda de desarrollo. Muchos de estos documentos, así como los resúmenes de estas diferentes conferencias, están disponibles en la sección Agenda 2015 de la página web del IUDC: <http://www.ucm.es/info/IUDC>, sección que se va actualizando con los principales acontecimientos en este campo.

* Enara Echart es investigadora del IUDC. UCM.

Recursos bibliográficos y fuentes de Internet

Naciones Unidas

- Página principal de Naciones Unidas: <http://www.un.org/>
- Página de Naciones Unidas sobre los objetivos de desarrollo del milenio: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>
- Página de Naciones Unidas con informes sobre los objetivos de desarrollo del milenio: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/documents.html>

Documentos

- Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*, Documento final de la Cumbre del Milenio, 2000, disponible en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>
- Naciones Unidas, *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Informe del Milenio, disponible en <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/>
- Naciones Unidas, *Consenso de Monterrey*. Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, 2002, disponible en <http://www.un.org/esa/ffd/aconf198-3S+cor1S.pdf>
- Naciones Unidas, *Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*. Informe del Secretario General, 2003, disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/506/72/PDF/N0250672.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas, *Informe sobre la aplicación y seguimiento integrados y coordinados de las decisiones adoptadas en las grandes conferencias y Cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social*. Resolución de la Asamblea General 57/270, disponible en: http://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/a_res57_270s.pdf
- Naciones Unidas, *Millennium development goals: Progress report*, 2004, disponible en <http://www.un.org/millenniumgoals/mdg2004chart.pdf>
- Naciones Unidas, *The Millennium Development Goals Report*, 2005, disponible en <http://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20Book.pdf>
- Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Informe del Secretario General, 2005, disponible en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/>
- Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Informe 2005, disponible en http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20BOOK_SP_new.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- Página principal del PNUD: <http://www.undp.org/>
- Página del PNUD sobre los objetivos del milenio: <http://www.undp.org/spanish/mdgsp/>

Documentos

- PNUD, *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Informe sobre Desarrollo Humano, 2002, disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/sp/>
- PNUD, Informe Anual 2002, disponible en: <http://www.undp.org/annualreports/2002/espanol/IAR02spaComplete.pdf>
- PNUD: *Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Informe de Desarrollo Humano 2003, disponible en: http://www.undp.org/hdr2003/espanol/pdf/hdr03_sp_complete.pdf
- PNUD, *Un mundo de experiencia en el desarrollo*, Informe Anual 2003, disponible en: <http://www.undp.org/annualreports/2003/spanish/AR2003Spanish.pdf>
- PNUD, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Progresos, Reveses y Desafíos*, 2003, disponible en: http://www.undp.org/spanish/mdgsp/ODM-LogrosReveses_etc.pdf
- PNUD: *¿Por qué son importantes los objetivos del milenio?*, 2003, disponible en: <http://www.undp.org/spanish/mdgsp/ODM-Importancia.pdf>
- PNUD: *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Informe de Desarrollo Humano 2004, disponible en: http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04_sp_complete.pdf
- PNUD, *2015: Movilización de Alianzas mundiales*, Informe Anual 2004, disponible en: http://www.undp.org/annualreports/2004/spanish/IAR04_S_completo.pdf
- PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, disponible en: http://www.undp.org/spanish/proddal/idal_completo.pdf
- PNUD: *La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Informe sobre Desarrollo Humano 2005, disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/>
- PNUD, *Tiempo de ambiciones audaces. Juntos podemos reducir la pobreza a la mitad*, Informe Anual 2005, disponible en: <http://www.undp.org/annualreports/2005/espanol/IAR05-Spanish.pdf>

Millennium Project (Proyecto del Milenio)

- Página principal del Proyecto del Milenio: <http://www.unmillenniumproject.org>
- Informes del Proyecto del Milenio: <http://www.unmillenniumproject.org/reports/reports2.htm>

Documentos

- Millenium Project: *Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nueva York, 2005, disponible en: <http://www.unmillenniumproject.org/reports/spanish.htm>
- Millennium Project, *Millennium Development Compact*, disponible en: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MDC.pdf>

Campaña del Milenio

- Página principal de la Campaña del Milenio: <http://www.millennium-campaign.org> o <http://www.campanadelmilenio.org> (en español)
- Página de la Campaña del Milenio en España: Sin Excusas hasta el 2015: <http://www.sinexcusas2015.org/>

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD/OCDE)

- Página principal del CAD: <http://www.oecd.org/dac>

Documentos

- CAD/OCDE, *El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI*. 1996, disponible en inglés en <http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf> y en español en: <http://www.ucm.es/info/IUDC/Agenda2015/Documentos/cadalboresxi.htm>
- CAD/OCDE, *Estadísticas de la Ayuda Oficial para el Desarrollo 1990-2004*, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf>
- CAD/OCDE, *The DAC Journal Development Co-operation Report 2004*, Volume 6, No. 1, 2005.
- CAD/OCDE, *Directrices del CAD sobre Reducción de la pobreza*, 2001, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/61/32623194.pdf> .

Instituciones financieras internacionales

- Página principal de la Organización Mundial del Comercio:
<http://www.wto.org/>
- Página principal del Fondo Monetario Internacional:
<http://www.imf.org/>
- Página principal del Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org> y sobre ODM: <http://www.bancomundial.org/temas/omd/index.htm>
- Página principal del Banco Interamericano de Desarrollo:
<http://www.iadb.org/>
- Página principal del Banco Africano de Desarrollo:
<http://www.afdb.org/>
- Página principal del Banco Asiático de Desarrollo:
<http://www.adb.org/>

Documentos

- Banco Mundial, *Informe anual 2003*, disponible en http://www.bancomundial.org/infoannual/pdf/inf_03/AR03%20Spanish%20Cover.pdf
- Banco Mundial, *Millennium Development Goals*, 2002, disponible en: <http://www.ucm.es/info/IUDC/Agenda2015/Documentos/BMmdg.pdf>
- Banco Mundial: *Global Monitoring Report 2005*, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/GLOBALMONITORINGEXT/Resources/complete.pdf>
- FMI: Cómo ayuda el FMI a los países pobres:
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/poors.htm>
- FMI: Iniciativa para el alivio de la deuda: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/hipcs.htm>
- FMI: Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza del FMI: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/prgfs.htm>
- Paris21: *Un mundo mejor para todos. Consecución de los Objetivos de Desarrollo Internacional*, 2000, disponible en http://www.paris21.org/betterworld/pdf/bwa_s.pdf

Otras iniciativas globales

- Acción contra el Hambre y la Pobreza, *Declaración final de Nueva York*, 2004, disponible en: http://www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/temas_agenda/acfp/september_2005_newyork_declaration.doc
- Acción contra el Hambre y la Pobreza, *Informe del grupo técnico sobre mecanismos innovadores para financiar la lucha contra la pobreza y el hambre*, 2004, disponible en:

http://www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/temas_agenda/acfp/Report-final%20version.pdf

- Acción contra el Hambre y la Pobreza:
http://www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/temas_agenda/acfp/index.asp
- Alianza Internacional contra el hambre:
http://www.iaahp.net/index_es.htm
- Forum de Barcelona, *Agenda de desarrollo de Barcelona*, 2004, disponible en:
<http://media.barcelona2004.org/es/nota.html?id=5855&prn=1>
- Llamado mundial a la acción contra la pobreza en España: Campaña Pobreza Cero: <http://www.pobrezacero.org/>
- Llamado mundial a la acción contra la pobreza <http://www.whiteband.org/>

Unión Europea

- Página principal de la Unión Europea: <http://europa.eu.int/>

Documentos

- COMISIÓN EUROPEA, *Annual Report 2005 on the European Community's development policy and external assistance*, disponible en: http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/europeaid_ra2005_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Consulta sobre el futuro de la política de desarrollo de la Unión Europea*, 2005, disponible en: http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/consultation_report_en.pdf
- COMISIÓN EUROPEA, *EC Report on Millennium Development Goals 2000 – 2004*, 2004, disponible en: http://europa.eu.int/comm/development/body/publications/docs/eu_mdg_report.pdf.
- COMISIÓN EUROPEA, *EU Donor Atlas. Mapping Official Development Assistance*. 2004, disponible en: http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/Donor_Atlas.pdf

Otros documentos de interés

- ECHART, E., PUERTO, L. M., y SOTILLO, J.A. (coord.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*. Segundo Encuentro Internacional Complutense Ciencia y Sociedad. IUDC, UCM, La Catarata, 2005.
- FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL, *Equidad en un mundo frágil*. Memorandum para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible,

2002, disponible en: <http://www.worldsummit2002.org/publications/MemoESu.pdf>

- FUNDACIÓN IPADE, Cuadernillos sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, disponibles en:
<http://www.fundacion-ipade.org/unete.htm>
- IGLESIA CARUNCHO, Manuel (Coord.), *Acabar con la Pobreza. Un reto para la Cooperación Internacional*, Fundación IPADE/IUDC, 2003, disponible en: <http://www.ucm.es/info/IUDC/Agenda2015/Documentos/libropobrezaIPADE.pdf>
- 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, Los Libros de La Catarata, Madrid, 2004, disponible en: <http://www.ucm.es/info/IUDC/Agenda2015/Documentos/LaPalabraEmpenada.pdf>
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *Alianzas contra la pobreza. La acción de las ONGD para alcanzar los objetivos del milenio*, Tercer Informe. La Catarata, Madrid, 2005.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *Ya es hora de cumplir. Propuestas para erradicar la pobreza en el mundo antes del 2015*, Primer Informe Anual de la Plataforma 2015 y más: IUDC-UCM, 2002, disponible en: <http://www.ucm.es/info/IUDC/Agenda2015/Documentos/P2015/anuariop201503.htm>
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. IUDC-La Catarata, Madrid 2002

Algunas conferencias mundiales relacionadas con los Objetivos del Milenio¹

Cumbre del Milenio (Nueva York) 2000

Página web de la Asamblea y Cumbre del Milenio:

<http://www.un.org/millennium/> y

<http://www.onu.org/Agenda/milenio/milenio.htm> (en español)

Declaración del Milenio: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

Informe del Milenio: *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*: <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/>

Foro del Milenio: <http://www.onu.org/Agenda/milenio/foro.htm>

1. Estas conferencias se desarrollan en la sección Agenda 2015 de la página del IUDC-UCM: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

Cumbre Mundial (Nueva York) 2005

Página Web de la Cumbre Mundial de 2005: <http://www.un.org/spanish/summit2005/>

- Documento final: <http://www.ucm.es/info/IUDC/Agenda2015/Documentos/DocFinalCumbre05.pdf>

Alimentación

Cumbre Mundial sobre Alimentación: 5 años después (Roma) 2002: <http://www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/index.html>

- Declaración de la Cumbre http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S07.htm#P1382_147249
- Informe de la Cumbre <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106s00.HTM>

Cumbre Mundial sobre Alimentación (Roma) 1996

- Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial y plan de acción (español) http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm

Comercio

XI Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo (Sao Paulo) 2004: http://http://www.unctadxi.org/templates/Startpage___4.aspx

X Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo (Bangkok) 2000: <http://www.unctad-10.org/>

- Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo acerca de su décimo período de sesiones http://www.unctad-10.org/pdfs/ux_td390.sp.pdf
- Declaración de Bangkok, diálogo mundial y compromiso dinámico http://www.unctad-10.org/pdfs/ux_td387.en.pdf
- Plan de acción http://www.unctad-10.org/pdfs/ux_td386.en.pdf

IX Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo (Midrand) 1996: <http://www.unctad.org/>

V Conferencia ministerial de la OMC (Cancún) 2003

- Página principal de la OMC: <http://www.wto.org/>
- Página de la conferencia de Cancún: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/min03_s.htm
- Comunicación ministerial final http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/min03_14sept_s.htm#statement

IV Conferencia ministerial de la OMC (Doha) 2002

- Declaración principal de Doha y Programa de Doha: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm

Derechos humanos

Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena) 1993:

<http://www.unhchr.ch/html/menu5/wchr.htm>

- Declaración de Viena y programa de acción (inglés)
[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument)

Desarrollo social

Cumbre Social+5: Ginebra 2000 (Ginebra) 2000: <http://www.un.org/esa/socdev/geneva2000/>

- Análisis sobre la Cumbre Social+5: Informe del Secretario General de NN.UU. <http://www.un.org/esa/socdev/geneva2000/agreements/garept.pdf>

Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Copenhague) 1995:

<http://www.un.org/esa/socdev/wssd/index.html>

- Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y programa de acción <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/index.html>

Educación

Foro mundial sobre la educación (Dakar) 2000: <http://www.unicef.org/spaniah/efa/assessmentsp.htm>

Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien) 1990: <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>

- Declaración Mundial sobre educación para todos "Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje" <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>

Estados insulares

Reunión Internacional para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo (Mauricio) 2005: <http://www.un.org/french/smallislands2005/>

- Declaración de Mauricio: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/207/82/PDF/N0520782.pdf?OpenElement>

Conferencia Global de la ONU sobre Desarrollo de Estados insulares (Barbados) 1994

- Declaración de Barbados
<http://www.un.org/documents/ga/conf167/aconf167-14rev1.htm>
- Programa de Acción sobre Desarrollo sostenible de Pequeños Estados Isleños en desarrollo
<http://www.un.org/documents/ga/conf167/aconf167-9.htm>

Financiación

Encuentro de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo (Nueva York) 2003: <http://www.un.org/esa/ffd/ffd1003ga-hileveldialogue.htm>

Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo (Monterrey) 2002:

- Sitio oficial en inglés <http://www.un.org/esa/ffd/>
- Sitio oficial en español <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/index.html>
- Consenso de Monterrey <http://www.un.org/esa/ffd/aconf198-3S+cor1S.pdf>

Foro Social Mundial

Foro Social Mundial de Porto Alegre:

<http://www.forumsocialmundial.org.br/home.asp>

Habitat

Estambul +5 (Nueva York) 2001: <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/>

Segunda Conferencia de la ONU sobre Asentamiento Humano, Habitat II (Estambul) 1996

- Agenda de Habitat: <http://www.unchs.org/unchs/english/hagenda/haghome.htm>

Infancia

Sesión Especial de Naciones Unidas sobre la Infancia (Nueva York) 2002: <http://www.unicef.org/spanish/specialsession/>

- Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General: <http://www.unicef.org/spanish/specialsession/documentation/documents/A-S27-19-Rev1S.doc>

Conferencia Mundial sobre la Infancia (Nueva York) 1990:

<http://www.un.org/geninfo/bp/child.html>

Medio ambiente

Rio+10 (Johannesburgo) 2002: <http://www.johannesburgsummit.org/>

Declaración de Johannesburgo http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm

- Plan de aplicación http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/POIsptoc.htm

Cumbre del Clima (Bonn) 2001

- Página oficial de la Cumbre http://unfccc.int/cop6_2/index.html
- Programa medioambiental de NN.UU. <http://www.unep.org/>
- Agencia Internacional de la Energía <http://www.iea.org/>

Rio+5 (Nueva York) 1997: <http://www.un.org/esa/earthsummit/index.html>

- Programa de Acción <http://www.un.org/documents/ga/res/spec/aress19-2.htm>
- *Five years after Rio: where do we stand?* <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/sustdev/5years.htm>
- Informes de los países sobre los avances <http://www.un.org/esa/earthsummit/ga97rep.htm>

Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y desarrollo (Rio de Janeiro) 1992: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>

- Agenda 21 <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>

Mujeres

Beijing +5 (Nueva York) 2001 <http://www.unifem.undp.org/beijing+5/index.html>

- Declaración Final <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/ress232e.pdf>

Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres (Beijing) 1995

- Declaración de Pekín <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/declar.htm>
- Plataforma de Acción <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm>

Países en desarrollo sin litoral

Conferencia ministerial internacional de países en desarrollo sin litoral y de tránsito (Almaty) 2003:

- <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/imc/default.htm>
- Declaración ministerial <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/imc/Almaty%20Declaration.htm>
- Programa de acción <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/imc/Almaty%20Programme%20of%20Action.htm>

Países menos adelantados

III Conferencia sobre Países Menos Avanzados (Bruselas) 2001: <http://www.un.org/spanish/conferences/PMA3/idc3.htm>

- Declaración (pdf)
<http://www.un.org/spanish/conferences/PMA3/aconf191120.pdf>
- Proyecto de Programa de Acción (pdf)
<http://www.un.org/spanish/conferences/PMA3/aconf191118.pdf>

Población y desarrollo

Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo) 1994:
<http://www.unfpa.org/icpd/icpd.htm>

Reducción de desastres

Conferencia Internacional sobre la Reducción de los Desastres (Kobe) 2005:
<http://www.unisdr.org/wcdr/>

SIDA

XV Conferencia Internacional sobre el SIDA (Bangkok) 2004:
<http://www.aids2004.org/>

Sesión Especial de la Asamblea de NU sobre SIDA/VIH (Nueva York) 2001:
<http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/specsess/aids/conferencia.html>

- Informe del Secretario General de NNUU sobre los logros alcanzados en la aplicación de Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA: http://www.unaids.org/html/pub/Publications/External-Documents/GA57_SGreportonfollowup_sp_pdf.htm
- Informe sobre los progresos realizados en la respuesta mundial a la epidemia de VIH/SIDA. 2003: http://www.unaids.org/ungass/sp/exec/ungassexec00_sp.htm

UNAIDS: <http://www.unaids.org>

Foro "Romper el Silencio". <http://www.un.org/ga/aids/forum.htm>

- Documento final del Foro: <http://www.un.org/ga/aids/CSOcomments.htm>

Sociedad de la información

Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Ginebra) 2003:
<http://www.itu.int/wsis/index-es.html>

- Declaración de Principios: <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>
- Plan de Acción <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa-es.html>
- Declaración de la sociedad civil <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/civil-society-declaration-es.pdf>

SECCIONES FIJAS

CRÓNICAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

PATRICIA DÉNIZ ALONSO*

RESUMEN

En estas líneas se hace una revisión a los principales encuentros internacionales celebrados en el 2005 y las implicaciones de los mismos para la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el mundo en desarrollo. Asimismo, atendiendo a las nuevas iniciativas de desarrollo promovidas desde diversos ámbitos y a los acontecimientos que han tenido lugar en los últimos meses, se abordan cuáles son y van a ser en el futuro próximo los retos añadidos a los que debe hacer frente el conjunto de la cooperación internacional para el desarrollo.

ABSTRACT

The following lines contain a review of the main international meetings celebrated in 2005 and their implications to the fight against poverty and inequality in the developing world. Attending to the new development initiatives promoted by different actors and to the events that have taken place in the last months, it tackles which are and will be in the short term the challenges that international cooperation must face.

* Patricia Déniz Alonso es Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la UCM, y Magíster en Cooperación Internacional por el IUDC. En la actualidad es doctoranda en Relaciones Internacionales e investigadora del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. E-mail: patriciadéniz@yahoo.es

RÉSUMÉ

L'auteur fait une révision des principales rencontres internationales tenues en 2005 et les implications qu'elles ont eu pour la lutte contre la pauvreté et l'inégalité dans le monde en développement. De même, à partir des nouvelles initiatives de développement lancées dans divers champs et des événements qui ont eu lieu dans les derniers mois, l'auteur aborde quels sont et vont être, dans un futur proche, les défis ajoutés auxquels doit faire face l'ensemble de la coopération internationale pour le développement.

Una vez más llegó el momento de hacer balance en torno a los compromisos internacionales de lucha contra la pobreza. Así es, en las altas esferas parece existir el consenso tácito de que el quinquenio es el período ideal en el campo del desarrollo para mirar hacia atrás, hacer repaso de los avances y/o retrocesos, y en función de los resultados determinar los pasos a seguir en el futuro. En esta ocasión ha sido el turno de los compromisos adoptados en la *Cumbre del Milenio* del año 2000, especialmente de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Y como no, la *Cumbre Mundial* de 2005¹ vino a reiterar lo evidente y lo previamente advertido en los informes de los expertos: de seguir como hasta ahora, no se logrará alcanzar los objetivos propuestos para el 2015.

Junto a temas como la paz y la seguridad, los derechos humanos y la arquitectura constitucional de Naciones Unidas, los protagonistas del evento –precisamente por ser los más controvertidos– fueron los desafíos del desarrollo. Como era de prever, el debate sobre la necesidad urgente de incrementar la ayuda oficial al desarrollo no estuvo libre de objeciones. Finalmente, los más de 150 jefes de Estado y de Gobierno asistentes acordaron “procurar” alcanzar la meta del 0,7% del PNB para el año 2015. No obstante, si al carácter voluntario de esta medida y la falta de garantía alguna de que se produzca realmente –actualmente el conjunto de los donantes destina tan sólo una media del 0,24%– sumamos la falta de referencia a medidas específicas para mejorar la calidad de la ayuda, no es de extrañar que dentro de otros cinco años la eficacia y el impacto sigan siendo las tareas pendientes de la lucha contra la pobreza.

1. Declaración Final de la Cumbre Mundial 2005, 14-16 septiembre de 2005. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/summit2005/>

Otro de los grandes temas de la agenda era la deuda externa. En este caso, se asumió la propuesta lanzada por el G8 en la Cumbre celebrada el verano pasado en Gleneagles de condonar la deuda multilateral a 18 países pobres². A partir de ahí, se afirma que se tendrá en cuenta al resto de los países pobres altamente endeudados para condonarles la deuda tanto multilateral como bilateral, eso sí, siempre y cuando cumplan las condiciones establecidas.

También se abordaron cuestiones como la protección del medioambiente, la necesidad de atender de manera decidida las necesidades especiales del continente africano, y el establecimiento de impuestos globales que redistribuyan la riqueza mundial y permitan disponer de nuevos mecanismos de financiación de la lucha contra la pobreza. Como contrapartida a estos compromisos de los donantes, se acordó que los países en desarrollo deberán adoptar estrategias nacionales de desarrollo capaces de alcanzar los ODM y apostar de manera decidida por la gobernabilidad y la transparencia.

De esta manera, la Cumbre se centró en reiterar los compromisos ya adoptados con anterioridad y fue clausurada con la adopción de una declaración final llena de propuestas comedidas que muchos miran con escepticismo. No obstante, el éxito o fracaso de la Cumbre y el cumplimiento de las metas del 2015 siguen a la espera de unos resultados que sólo se podrán valorar en los próximos años.

De momento, las recomendaciones del Informe del Milenio dirigido por el economista Jeffrey Sachs³, y las contenidas en el Informe de Kofi Annan titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”⁴, parecen no haber caído en saco roto y están animando a parte de la comunidad internacional a adoptar nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

Tal es el caso de la propuesta de la Comisión Europea de crear una “Estrategia europea para África”, considerada por muchos “El Plan Marshall” para el desarrollo del continente. Esta estrategia pretende promover un pacto euroafricano que rompa con la política fragmentada llevada a cabo hasta ahora hacia la región y contribuir así a que los países africanos alcancen los ODM. Además de los objetivos específicos perseguidos por el Acuerdo de Cotonou

2. Sitio web disponible en: <http://www.g8.gov.uk/>

3. PROYECTO DEL MILENIO, *Invirtiendo en Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, PNUD, 2005. Disponible en: <http://www.unmillenniumproject.org/reports/>

4. NN.UU., *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Informe del Secretario General, 2005. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>

(diálogo UE-ACP), la Asociación Euromediterránea y la Política Europea de Vecindad, la estrategia apuesta por apoyar aspectos considerados prerequisites para alcanzar los ODM, como la prevención de conflictos, el buen gobierno, la seguridad y la paz, la promoción del comercio Sur-Sur y Norte-Sur, de las infraestructuras y la cohesión social.

La Comisión señala en su propuesta la necesidad de establecer un diálogo birregional de amplia base que promueva los hermanamientos entre sociedades civiles, parlamentos, escuelas, ciudades y pueblos, municipalidades, empresas y sindicatos. Asimismo, establece como principales interlocutores a la Unión Africana y las diversas organizaciones regionales africanas, a los que considera actores muy sólidos que “tienen ya definidas las prioridades del continente”. Esta afirmación, podría cuanto menos despertar susceptibilidades, sobre todo porque parece dejar relegado a un segundo plano el también propuesto diálogo de amplia base. De la conjugación de ambas líneas de actuación dependerá que la propuesta estratégica de la Comisión se convierta en un verdadero marco de cooperación para el desarrollo sostenible de todo África.

El continente africano también fue uno de los puntos clave en la agenda de la Cumbre del G8. En esta ocasión, el grupo propuso una ayuda de 50 mil millones de dólares y ofreció apoyo al sector privado africano a través del Banco Africano de Desarrollo. Frente a las múltiples trabas que a su vez anteponen al desarrollo de los propios países africanos, estas medidas son cuanto menos, irrisorias; en palabras de Kumi Naidoo, presidente del *Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza*, no son más que “susurros” frente al enorme rugir de la gente.

Pero el año 2005 no sólo ha sido el año de las promesas incumplidas. Precisamente por los escasos avances logrados hasta ahora en la lucha contra la pobreza y la consecución de los ODM, están apareciendo en escena nuevas formas de actuar, iniciativas que buscan alternativas capaces de poner fin a las causas primeras de los problemas del desarrollo, desde el esfuerzo colectivo y la responsabilidad compartida. Un claro ejemplo es el *Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza* (GCAP por sus siglas en inglés)⁵, una red internacional que agrupa a organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales de más de cien países para aunar esfuerzos durante todo el 2005 en la lucha contra la pobreza. Desde la misma, se presiona, se informa y se moviliza a la sociedad civil para que actúe y reclame el cumplimiento de los compromisos adoptados nacional e internacionalmente.

5. Sitio web disponible en: <http://www.whiteband.org/>

Asimismo, la sociedad civil parece estar encontrando nuevos espacios de participación en lo que hasta hace tan sólo un año era de uso exclusivo para los mandatarios. Un claro ejemplo de ello es el *I Encuentro Cívico Iberoamericano* que tuvo lugar el pasado mes de octubre en Salamanca, protagonizado por diferentes actores sociales, sindicatos, centros de estudios y redes iberoamericanas⁶. Bajo el lema de “Concertación para una ciudadanía iberoamericana activa”, el encuentro se convirtió en un foro de análisis sobre los procesos que afectan a la erradicación de la pobreza y al desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía iberoamericana. En su manifiesto final, se aportan propuestas para una agenda social que convierta a la Comunidad Iberoamericana de Naciones en un espacio privilegiado para la promoción de una ciudadanía incluyente y participativa.

Algunas de estas cuestiones parecen haber sido recogidas en la declaración final de la *XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*⁷ celebrada también en esos días en Salamanca, junto con las conclusiones aportadas por los otros dos foros empresarial y parlamentario. De este modo, la Cumbre concluyó anunciando diferentes programas como los propuestos sobre canje de deuda por educación⁸ y los de inversión social, desde los que se pretende involucrar y comprometer a la sociedad civil en el trabajo por la igualdad, la erradicación de la pobreza y la justicia en la región.

Asimismo, en la Cumbre se debatieron temas como el estado actual en la consecución de los ODM en la región y las mejores vías para su cumplimiento. A este respecto se adoptaron los siguientes acuerdos:

- respaldar las diversas iniciativas encaminadas a eliminar el hambre y la pobreza;
- establecer un diálogo permanente en materia de inversiones, expansión de la base empresarial, y acceso al crédito y la asistencia técnica;
- concertar acciones para expandir la cooperación internacional, incluyendo a los países de renta media, y eliminar las asimetrías del sistema financiero y comercial internacional, así como el peso de la deuda externa;

6. Manifiesto de las organizaciones de la sociedad civil, *XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, Salamanca - España, 14 y 15 de octubre de 2005. Disponible en: <http://www.oei.es/socciv.pdf>

7. Declaración de Salamanca de la *XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, Salamanca - España, 14 y 15 de octubre de 2005. Disponible en: <http://www.oei.es/xvcumbredc.htm>. Página oficial de la Cumbre: <http://www.cumbre-iberoamericana.org/>

8. Comunicado especial sobre conversión de deuda externa por inversión educativa. Disponible en: <http://www.oei.es/xvcumbrecom.htm#deuda>

- apoyar a los países a enfrentar las consecuencias de los cambios en el mercado energético, y en ese contexto celebrar una reunión especializada sobre fuentes de energía renovables;
- impulsar programas de cooperación en el campo de la salud que ayuden a combatir las pandemias y enfermedades curables;
- dar respaldo a la consolidación de la Red Iberoamericana de Cooperación Judicial para, entre otros aspectos, enfrentar mejor el narcotráfico, la corrupción y la delincuencia transnacional organizada;
- preparar un estudio que permita tener en cuenta las diferencias que existen dentro de la comunidad iberoamericana con el fin de aplicar el principio de solidaridad para resolver las asimetrías existentes;
- dar seguimiento a la iniciativa del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela para el establecimiento de un Fondo Humanitario.

Probablemente lo más destacado de este encuentro de alto nivel fue el interés despertado por el fenómeno migratorio, que se acordó vuelva a ser objeto de debate exclusivo en un “Encuentro Iberoamericano de Migraciones” a celebrar en la próxima Cumbre Iberoamericana de Uruguay. A este respecto, se reconoció que el éxito en la gestión de este complejo fenómeno se halla vinculado con la capacidad para diseñar un marco iberoamericano de migraciones basado en la canalización ordenada y la regularización inteligente de los flujos migratorios, la cooperación contra el tráfico y la trata de personas, y, además, en la responsabilidad de cada país por el diseño de las políticas públicas al respecto. Por ello, entre otras cuestiones, se acordó avanzar en el establecimiento de políticas comunes coordinadas para la canalización y el tratamiento ordenado de los flujos migratorios; desarrollar un programa de acciones públicas que promuevan el respeto a los derechos humanos de los migrantes y de sus familias, su integración, y el respeto de los derechos en los países de destino; y desarrollar políticas conjuntas entre países emisores, receptores y de tránsito que favorezcan y faciliten también procesos temporales de migración laboral, con estímulos adecuados de promoción, capacitación y ahorro para su retorno en mejores condiciones.

El papel de la cooperación internacional en los países de renta media también fue objeto de debate en la Cumbre Iberoamericana. A este respecto, se señaló que la vinculación de la cooperación oficial para el desarrollo a estrategias de reducción de la pobreza y los ODM, no debe dejar de lado la realidad de los países de renta media, que si bien requieren de un tratamiento diferente a los de renta baja, también presentan elevados porcentajes de población sumida en la más extrema pobreza. España, en tanto que miembro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y donante de ayuda al desarrollo en la región latinoamericana –destino principal de su AOD-, debe desempeñar un papel fundamental en esta cuestión.

Pero el debate en torno a la cooperación española con los países de renta media no ha estado exento de planteamientos que abogan por una apuesta más decidida de la ayuda española hacia los países menos avanzados, principalmente los del África Subsahariana. Desde que en el pasado mes de mayo se celebrara en Santa Cruz de Tenerife el *IV Seminario sobre África Subsahariana* bajo el lema "África, nueva prioridad política", la región parece estar cobrando cierto protagonismo en el proceso de redefinición de la política española de cooperación para el desarrollo⁹. Desde las instancias oficiales, se está intentando elaborar una agenda de trabajo específica para la cooperación con esta región, a través de la cual proyectar las potencialidades aún no reactivadas de la cooperación española hacia la consecución de los ODM en los países menos avanzados.

Por el momento, está ya en marcha la creación de la "Casa África" en Gran Canaria, un espacio que pretende promover relaciones de cooperación entre España y África, desde la asociación y el entendimiento mutuos. Dicha institución puede llegar a convertirse en un espacio desde el que contribuir a mejorar la calidad de la cooperación española con África Subsahariana, eso sí, siempre y cuando su actividad se establezca bajo un marco de coordinación y coherencia con el resto de las acciones españolas en la región y no quede monopolizada única y exclusivamente por las "relaciones comerciales".

Otra de las novedades respecto a la cooperación española con África Subsahariana es la reciente creación de una nueva Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Cabo Verde -anteriormente dependiente de la OTC de Senegal-, y de una futura oficina en Etiopía con la que se pretende dar cobertura a la región del África Oriental. Esta última tendrá una doble competencia, por un lado la cooperación bilateral con Etiopía y por otro, la cooperación con la Unión Africana, con sede en Addis Abeba.

Respecto a las prioridades geográficas, no son muchos los cambios introducidos por el Plan Director 2005-2008 en cuanto a número de países, pero sí se establece una nueva división de los mismos en función de tres categorías. De un lado, Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde pasan a ser los países prioritarios a los que España concederá un mayor volumen de recursos. De otro lado, bajo la categoría de "Países de Atención Especial"-aquellos que se encuentran en circunstancias especiales bien por la necesidad de prevenir conflictos o contribuir a la construcción de la paz-, se encuentran Etiopía,

9. Las intervenciones y conclusiones del Seminario están disponibles en: <http://elipse-eventos.com/seminarioafrica2005/index.htm>

Sudán, Congo Kinshasa, Guinea Ecuatorial y Guinea Bissau. Por último, Sudáfrica y Santo Tomé y Príncipe pasan a ser los países “preferentes” de la cooperación española, por presentar grandes desigualdades sociales y amplios sectores de población sumidos en la extrema pobreza.

Esta distribución geográfica selectiva de la AOD española en la región contrasta con el aumento de la presencia en la misma por parte de las ONGD españolas en los últimos tres años. A pesar de los contextos complejos de inseguridad que muchos de estos países presentan y de las diferencias culturales y lingüísticas, cada vez son más las organizaciones españolas que apuestan por dirigir sus esfuerzos hacia la región, llegando a dar cobertura a un total de 42 países subsaharianos en el 2003.

Tanto esta tendencia como la apuesta gubernamental por incrementar la cantidad y calidad de la AOD hacia África, hacen que nos encontremos en un momento idóneo para hacer frente a los obstáculos presentados hasta ahora en la cooperación con la región y para buscar los necesarios espacios de complementariedad y coordinación entre actores.

Aunque todavía es pronto para valorar la eficacia y el impacto de la cooperación española desde que empezara a ser redefinida el año pasado con la constitución del Gobierno Zapatero, encontramos ya algunas iniciativas y acontecimientos que nos permiten aventurar cuáles son y van a ser las oportunidades y los desafíos del actual escenario de lucha contra la pobreza.

Desde que cientos de subsaharianos comenzaran a llegar a la frontera con Marruecos con la esperanza de saltar la valla en busca de mejores oportunidades de vida, el fenómeno de la inmigración ha pasado a ocupar un lugar prioritario en la agenda política nacional. La construcción de una nueva valla fronteriza de diseño novedoso parece haber sido la medida más inmediata por parte del gobierno para intentar frenar los continuados pasajes de violencia¹⁰ protagonizados por las fuerzas de seguridad y la constante “problematización” del fenómeno migratorio desde los medios de comunicación. Pero este tipo de medidas aparentemente disuasorias también han sido calificadas de “preventivas”. El interrogante entonces es claro: ¿qué se quiere prevenir?

Mientras se debate este fenómeno en el escenario político nacional y se promueve la adopción de soluciones desde el marco europeo, muchos no podemos

10. MÉDICOS SIN FRONTERAS, “Violencia e Inmigración. Informe sobre la inmigración de origen subsahariano (ISS) en situación irregular en Marruecos”, 2005. Disponible en: http://www.msf.es/images/InformeMarruecosCastellanoDEF_2_tcm3-4312.pdf.

evitar acordarnos de la propuesta lanzada por Zapatero en la recientemente celebrada *Cumbre Mundial* de crear una “Alianza Internacional de Civilizaciones”. Abordar de forma decidida este desafío exige un enfoque centrado en las verdaderas causas que empujan al ser humano a huir de su país y embarcarse en una aventura de alambres y sufrimiento. Ésta no es más que una de las muchas manifestaciones de la desigualdad y la pobreza, y si realmente queremos ser un país abanderado en la lucha contra las mismas debemos dejar de lado las acciones supuestamente paliativas y empezar a buscar soluciones duraderas.

Por el momento, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2006, parece recoger la propuesta electoral del gobierno de incrementar la AOD al 0,35% para el próximo año. No obstante, como ya todos sabemos, los esfuerzos por cooperar para el desarrollo no se pueden medir exclusivamente en términos cuantitativos sino en términos de calidad.

Si indagamos un poco más en la proyecto de los Presupuestos Generales, nos encontramos con la propuesta de incrementar en un 63,5% la partida destinada a uno de los instrumentos más controvertidos de la cooperación para el desarrollo hasta el momento, los créditos FAD. Evidentemente, esta noticia no ha sido recibida con agrado desde gran parte del sector de las ONGD españolas, desde las que se critica abiertamente la ineficacia de dicho instrumento para la promoción de un desarrollo humano verdaderamente sostenible. No son pocos los colectivos que abogan por su desaparición, mientras que desde otros se advierte de la necesidad de dar al mismo un enfoque más centrado en el desarrollo y no tanto en la internacionalización de la empresa española.

Pero las controversias en torno al proyecto presupuestario van más allá de esta cuestión puntual. El incremento de un 26,6% de la partida de gasto destinada a la investigación militar no ha estado exento de críticas¹¹, teniendo en cuenta que del total de gastos presupuestados para el 2006, esta partida supera en un 1% a la destinada al conjunto de la política exterior española, en la que se incluye la política de cooperación para el desarrollo. Estos datos generan más expectación aún si tenemos en cuenta que la finalidad de este tipo de investigación es en su mayoría la creación de armamento ofensivo (minas, helicópteros de ataque, cazabombarderos, etc.), que supera con creces los gastos destinados a investigación agrícola o sanitaria, y que se equipara al total de gastos presupuestados para servicios sociales y de promoción social en el propio territorio español.

11. Véase la Campaña “Por la Paz: ¡No a la investigación militar!”. Sitio web disponible en: <http://www.noalainvestigacionmilitar.org/>

A pesar de la expresión recogida en el propio proyecto de Ley de “la vocación solidaria de los Presupuestos Generales del Estado...”, no es de extrañar que cada vez sean más las voces que se unen al unísono para seguir reivindicando una política española de cooperación para el desarrollo de calidad y exenta de incoherencias.

Con estas reivindicaciones, desde comienzos del presente año está en marcha la campaña nacional “Pobreza Cero”¹², que como parte del *Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza*, pretende convertirse, y de hecho así lo está haciendo, en la “mayor movilización de la historia de nuestro país contra la pobreza”¹³. A través de la información y la sensibilización, la campaña pretende concienciar a la ciudadanía española de su papel decisivo en la lucha contra la pobreza e implicarla activamente en la denuncia, la presión y la búsqueda de alternativas sostenibles a las injusticias que afectan a los pueblos del Sur.

Con este objetivo, se están desarrollando multitud de actos de gran difusión (concentraciones, mesas informativas y de recogida de adhesiones, ruedas de prensa, etc.), cuyo alcance llega a prácticamente todos los ámbitos del territorio español. Desde este tipo de actividades, la campaña está logrando aunar esfuerzos en torno a demandas como la mejora de la calidad y cantidad de la ayuda al desarrollo, la coherencia entre políticas con impacto en los países del Sur, la cancelación de la deuda externa y su conversión en desarrollo, la equidad fiscal y los impuestos globales, la deuda ecológica, el cambio de las normas del comercio internacional, la eliminación de los subsidios a la agricultura en los países desarrollados, un mayor y más fácil acceso a la tecnología por parte de los países en desarrollo, y la protección de los servicios públicos.

En pocos meses, la campaña ha conseguido implicar en su desarrollo a más de 400 ONGD federadas en la CONGDE y sus Coordinadoras Autonómicas, así como a otros actores representativos de la sociedad civil española: sindicatos como CCOO, UGT y USO, movimientos sociales, y entre otras, organizaciones de jóvenes, mujeres, religiosas, medioambientalistas, y de defensa de los derechos humanos.

Es la primera vez que se desarrolla en nuestro país una alianza de similares características, basada en la búsqueda de acuerdos y coordinación entre quienes

12. Sitio web disponible en: <http://www.pobrezacero.org>. En esta web pueden consultarse las actividades que se van a desarrollar en los próximos meses.

13. Esto sin olvidar las importantes movilizaciones que ya tuvieron lugar a mediados de los años 90 con motivo de la campaña de reivindicación del 0.7% del PIB para los países en desarrollo.

reclaman la lucha contra la pobreza y los que exigen un cambio en el sistema internacional. En ella, todos y cada uno de los actores de la sociedad civil española, incluyendo a los propios individuos, pueden encontrar un espacio de participación en el que ejercer sus responsabilidades, y desde el que presionar para el cumplimiento efectivo de los compromisos internacionales.

**PUBLICIDAD
IPADE - BOLETIN**

LOS CRITERIOS DE EFICIENCIA Y EL DILEMA DEL CONTROL EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: ANÁLISIS DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ANDALUCÍA

M^a ÁNGELES HUETE GARCÍA*

RESUMEN

Utilizando la técnica del estudio comparado de caso, este artículo trata de explicar los motivos por los que la mayor parte de la cooperación municipal en Andalucía se realiza de forma indirecta y en concreto a través de ONGD.

ABSTRACT

Using the technique of compared case studies, the article tries to explain why most of the Andalusian municipal cooperation is managed via NGO (what is called indirect management) and the pros and cons of such an approach.

RÉSUMÉ

En utilisant une stratégie d'étude comparée, cet article essaye d'expliquer les raisons pour lesquelles la plus grande partie de la coopération en Andalousie est effectuée de manière indirecte à travers les ONGD.

* M^a Ángeles Huete García es investigadora en el Centro de Sociología Política de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

Introducción

Como consecuencia del proceso de transferencia de poder del centro a la periferia o desde el ámbito nacional al regional y local, diversas políticas públicas han asumido nuevas características y han experimentado un mayor impulso. Dentro de ellas se encuentra la política de cooperación para el desarrollo, denominada cuando se gestiona en el seno de entidades locales o regionales, “cooperación descentralizada”.

Unido a este impulso de la política de cooperación para el desarrollo, en los últimos años se ha observado en el ámbito local otro fenómeno como es el de la cogestión o coproducción de las actuaciones locales con actores de la sociedad civil. Dentro del marco de la denominada Nueva Gestión Pública, se produce el desarrollo teórico y práctico de la modernización del Estado y la Administración Pública. En este marco, la administración pública se presenta como un actor más en un conjunto de relaciones donde para ser eficaz y eficiente debe desarrollar su estrategia coordinando sus actuaciones con otros actores. Este contexto implica un estilo relacional de gobierno que supone gobernar a través de redes de actores interdependientes y no de jerarquías decisionales. De un lado entre la oferta pública local y la sociedad (governance) y de otro a través del gobierno multinivel (multilevel)¹.

Para el caso de Andalucía, el 87% de la cooperación que se realiza se gestiona a través de actores intermediarios entre el gobierno local y los beneficiarios últimos de las actuaciones. Solamente en el 13% de los casos es el gobierno local el que directamente se implica en la gestión de la cooperación para el desarrollo. Según datos del FAMSÍ (Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional) desde 1999 a 2001 se percibe una tendencia similar en el tiempo, con una participación siempre en torno al 70% de las ONGD y un ligero aumento en el último año de ejecución a través de las propias instituciones municipales². A pesar de que por cooperación descentralizada se entiende la ejecutada por niveles de gobierno regional y local, este trabajo se centra en la gestión de la política de cooperación para el desarrollo en el ámbito local.

1. Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel social.

2. FAMSÍ (2003): *Inventario evaluación de la cooperación internacional al desarrollo*. Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional.

Marco analítico

Antes de abordar las preguntas a las que quiere responder este trabajo, es necesario delimitar los conceptos.

Cooperación descentralizada. Se entiende por cooperación descentralizada la que hacen y promueven los poderes y entes locales descentralizados (ayuntamientos, diputaciones, gobiernos regionales...), bien directamente o a través de las asociaciones y grupos de ciudadanos, ONGD, sindicatos y cualquier otro tipo de actores sociales y económicos de la sociedad civil³.

La gestión de los servicios públicos. Según la Ley de bases de régimen local, existen dos modelos para articular la producción de servicios públicos: Producción propia: forma tradicional en la que la gestión de los servicios recae en la administración pública, y Producción separada que se divide en dos dimensiones. Por un lado entre el gobierno municipal y otras entidades de carácter público. Por otro lado, con entidades de la sociedad civil. En función de la forma de gestión de los servicios se involucran los siguientes actores:

<u>Si se realiza al interior de la Administración Pública</u>	<u>Si se realiza fuera de la Administración Pública</u>
Otros niveles de Gobierno:	Empresas
- Vertical: CCAA	Organizaciones sin ánimo de lucro
- Horizontal: Diputaciones, Ayuntamientos	Voluntariado
Organizaciones sin Ánimo de lucro de reconocido interés social	

Al hablar de gestión indirecta de servicios públicos, es necesario diferenciar a su vez dos conceptos⁴. Hablamos de *coproducción* cuando entidades o actores de la sociedad civil se involucran estrictamente en la ejecución del servicio, sin implicarse en el diseño del mismo. Hablamos de *coprovisión* cuando además de participar en la ejecución del servicio, las entidades o actores de la sociedad civil participan en su diseño.

Los costes asociados a la gestión indirecta de los servicios

Habitualmente, la adopción de un tipo de gestión directa o indirecta viene asociado a criterios económicos fundamentalmente⁵. A la hora de abordar la eficacia y eficiencia de la gestión indirecta de los servicios públicos, diversos

3. Eurosur: *Manual de cooperación descentralizada*. En <http://www.eurosur.org>

4. Olías de Lima, Blanca (2001): *La nueva gestión pública*. Prentice Hall.

5. Ferris M, James (1984): "Coprovision: citizen time and money donations in public service delivery" *Public Administration Review*, julio- agosto, 44(4), pp. 324- 333.

enfoques teóricos han señalado la existencia de dos tipos de costes⁶: Costes de transacción, relacionados con la redacción, selección, seguimiento y cumplimiento del contrato que se establece entre la administración pública y la entidad en la que se delega la gestión del servicio, y Costes de producción, asociados al coste en el servicio que supone que sea otro actor el que lo preste.

En este marco, cabe plantearse las siguientes preguntas que vienen a articular este artículo: la primera trata de conocer qué mecanismos utilizan los ayuntamientos para gestionar las políticas de cooperación para el desarrollo, cual es la extensión que la gestión indirecta alcanza en la ejecución de la política de cooperación para el desarrollo. La segunda pregunta trata de saber a qué criterios responde la elección del modelo de gestión. En caso de ser un modelo de gestión indirecta, trata de conocer la medida en que la selección de ese modo de gestión responde a criterios de eficiencia, en concreto, a la reducción de los costes de producción. Finalmente, se plantea la pregunta de cómo los gobiernos locales solucionan el problema de los costes de transacción.

Para responder a estas preguntas debe considerarse que los gobiernos municipales toman su decisión en un contexto caracterizado por relaciones de interdependencia. Para ello, es de gran interés la perspectiva propuesta por Elinor Ostrom⁷ quien afirma que la interacción de los actores viene determinada por una serie de condiciones como son las reglas y normas (formales o informales) así como las características de la comunidad en la que se produce la interacción. Aplicado al análisis que nos ocupa, podemos considerar que el sistema de interacción que caracteriza el desarrollo de la política de cooperación descentralizada, viene dado por las características del municipio y por las reglas formales y normas en uso. Entendemos por reglas formales aquellas que se encuentran recogidas en la legislación y por normas en uso aquellas de carácter informal, asumidas por los actores pero no explicitadas. Las características del municipio incluyen aspectos como el tamaño.

La eficiencia y el dilema del control: estrategias adaptativas al sistema de interacción

En el marco de la teoría neoinstitucionalista, existen dos enfoques que explican el comportamiento de los actores: *El enfoque del cálculo* se centra en los aspectos del comportamiento humano que son instrumentales y que están

6. Ferris M, James: "The decision to contract out. An empirical analysis" en *Urban affairs quarterly*, Vol. 22 nº2, Diciembre 1986. 289- 311.

7. Sabatier, Paul A. (1999): *Theories of the Policy Process. Theoretical lenses on public policy*. Westview press.

basados en un cálculo estratégico. Dicho enfoque asume que los individuos buscan maximizar la consecución de una serie de objetivos, dada una serie de preferencias y por ello se comportan de manera estratégica. El *enfoque de la cultura*⁸ hace énfasis en que el comportamiento no es completamente estratégico, sino que está conformado por la forma en que los individuos ven su contexto. Sin negar que el comportamiento humano es racional, enfatiza la medida en la que los individuos se ciñen a rutinas o patrones familiares de comportamiento establecidos para obtener sus propósitos. Este enfoque ve al individuo como alguien que toma decisiones en función de la interpretación de una situación más que el puro cálculo instrumental.

Aplicando estas ideas, los ayuntamientos decidirían la forma de gestión, bien a través de criterios ligados a confianza política o a cálculos racionales ligados a la eficiencia. Ahora bien, en ello contarán, como estructura de oportunidades favorables para la coproducción, tanto las características del gobierno municipal como determinadas normas en uso referidas a criterios de inclusión o exclusión respecto a las ONGD existentes en el municipio. La gestión indirecta de la cooperación será más probable cuanto mayores sean las creencias acerca de la insuficiencia económica y organizativa de la administración municipal, pero sobre todo, cuando existan normas explícitas acerca de la inclusión de las ONGD como actores en los que delegar la política de cooperación para el desarrollo basadas en normas de confianza. Dada la existencia de la coproducción aparece lo que podemos denominar el “dilema del control” relacionado con lo que antes hemos llamado costes de transacción. Es decir, todos aquellos esfuerzos realizados por el gobierno local para conocer y evaluar la gestión de las ONGD que han realizado las actuaciones. A este respecto cabe establecer tres posibilidades. La primera sería aquella en la que no se trata de hacer frente a los costes de transacción. La segunda opción sería el establecimiento de normas y mecanismos informales de comunicación y confianza entre las ONGD y el gobierno municipal a través de las cuáles este último tenga información de las actuaciones que llevan a cabo las primeras. La tercera, sería a través de procesos formales de inclusión a través de los cuales las ONGD participan en las decisiones que se llevan a cabo en materia de cooperación y por tanto el gobierno local tiene relación directa e información de primera mano de lo que hacen las ONGD. En este último caso, en el que las ONGD entrarían a formar parte de la toma de decisiones, estaríamos hablando de coprovisión.

8. Hall, Meter A. y Taylor, Rosemary C.R. (1996): “Political science and the new three institutionalisms” paper presentado en el MPIFG Scientific Advisory Board, en mayo de 1996.

En este caso la cuestión a plantear sería qué factores permiten explicar la adopción de una de las tres situaciones expuestas. En concreto, cabe establecer que un factor será el tamaño del municipio. Por un lado, porque a mayor tamaño municipal, más recursos organizativos y humanos podrán destinarse al control de los costes de transacción. Por otra parte, porque a menor tamaño, menores serán los costes de participación puesto que no será necesario establecer mecanismos formales más allá del contacto que garantiza la cercanía en ámbitos de tamaño reducido. Así pues, a mayor tamaño, mayor presencia de mecanismos formales, o si se prefiere, la existencia de estrategias organizativas y regulativas para la gestión de la política de cooperación para el desarrollo. En cambio, cuanto menor sea el municipio, mayor será el uso de estrategias relacionales, esto es, contactos directos de carácter informal entre el gobierno municipal y las ONGD⁹. No obstante, el tamaño municipal también puede dar cuenta de la existencia de ONGD importantes, tanto en lo que se refiere a su capacidad técnica para la gestión de las actuaciones de cooperación, como para su evaluación o por el contacto que poseen con las ONGD contrapartes y los beneficiarios directos de las actuaciones. Cabe suponer que tales circunstancias funcionarán como información que genere relaciones y pautas de confianza entre las ONGD y el gobierno municipal. Ello se deriva del hecho de que tales ONGD reducirán los costes de búsqueda de información que debe realizar el gobierno municipal para reducir los costes de transacción. En este caso, cabe pensar que sobre las relaciones de confianza que ello genere se darán, con mayor probabilidad que en otras situaciones, dinámicas de coprovisión. Ahora bien, siempre y cuando en las reglas de inclusión se consideren no sólo los criterios de eficiencia en términos de costes de producción, sino también criterios relacionados con la creencia acerca de la importancia de que los actores civiles participen en las decisiones de gobierno.

La coproducción y el “dilema del control” en la cooperación descentralizada: factores explicativos

Tamaño municipal		¿Normas en uso incluyen normas de inclusión?	
		Sí	No
- Recursos municipales	- Densidad trama ONGD	Co- producción Mecanismos informales	No Co- producción
+ Recursos municipales	+ Densidad trama ONGD	Co- provisión Mecanismos formales	

9. Sobre las relaciones entre tamaño, recursos y costes de participación, por un lado, y el desarrollo de las estrategias organizativa, regulativa y relacional, por otro, puede consultarse Navarro (2002), en donde se aplica el caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles.

La cooperación descentralizada: análisis comparado de casos

Caso A. El caso de un municipio pequeño con coproducción

Modelos de gestión de la cooperación para el desarrollo: En general, en el caso de este municipio la cooperación para el desarrollo se gestiona de manera indirecta. Concretamente el 90,8%, que se gestiona través de coproducción. La forma en la que se concede la gestión de la cooperación es a través de una convocatoria pública de subvenciones destinada fundamentalmente a las ONGD del municipio. Por ello, se puede afirmar que el 100% de la gestión indirecta que se realiza en este municipio es gestionado por ONGD. Con respecto a la cooperación directa, el Ayuntamiento desarrolla actuaciones de hermanamiento. Sin embargo, esta actuación sólo supone el 9,2% del total del presupuesto municipal.

Normas formales e informales de alcance municipal. Actualmente no existe ningún plan, programa o proyecto aprobado por el pleno municipal destinado a cooperación para el desarrollo. La única norma escrita que regula las actuaciones a llevar a cabo por el gobierno local en materia de cooperación internacional para el desarrollo es la convocatoria pública de subvenciones abierta para la participación de las ONGD. En la convocatoria, se han detectado una serie de normas informales a través del discurso que influyen de manera decisiva en que la convocatoria de subvenciones se prime a las ONGD de carácter local. Se detectan tres ideas que influyen en que sean ONGD locales. En primer lugar, la sensibilización de la ciudadanía del propio municipio. Esta tarea de sensibilización, ha de ser desarrollada por las ONGD con presencia permanente en el municipio. En segundo lugar, se prima el trabajo con continuidad en el tiempo. Se financia un número pequeño de proyectos asegurándoles que van a tener recursos año a año puesto que las subvenciones no dejan de otorgarse. Finalmente, se pretende potenciar un mayor contacto con las ONGD con presencia local que con aquellas que no se encuentran en el municipio.

Red política local e interlocal

- *Red política local.* En este municipio existe una relación continua entre las ONGD y el gobierno local. Esta relación se mantiene a lo largo del año a través de reuniones periódicas entre las ONGD y la concejalía responsable de la política de cooperación. Sin embargo, no existen unas reglas formales de inclusión, aunque existen unos criterios informales de confianza entre el gobierno local y las ONGD.
- *Red Interlocal.* La relación entre el gobierno local y las contrapartes y beneficiarios de los países receptores de la ayuda está muy difusa en el

tiempo, no es estable. Se aprovechan los viajes de las asociaciones y por ello, la relación se tiene con las personas de las diferentes asociaciones que se trasladan a los países receptores de la ayuda. El motivo por el que no se da un mayor contacto con los actores de los países receptores de la ayuda viene dado por limitaciones estructurales y de presupuesto.

Criterios de eficiencia

Costes de transacción. A pesar de que no existen unas reglas formales de inclusión en la toma de decisiones del gobierno local en materia de cooperación, en el caso de este municipio los costes de transacción se consideran bajos en la medida en que el ayuntamiento tiene información continuada de las ONGD, aunque el canal de comunicación sea de carácter informal. Además, existen otros canales por los que el gobierno local hace frente a los costes de transacción. En primer lugar, existe un Registro de asociaciones. Sin estar en él no se puede optar a las subvenciones. En segundo lugar, existen unos criterios recogidos en la convocatoria de subvenciones por los que el ayuntamiento obtiene información del grado de aprovechamiento de los recursos que ha transferido a las ONGD. Sin embargo, la gran implicación en lo referente a justificación económica no se ha detectado en la evaluación del mismo. En este sentido, el volumen de información con el que ha de contar el gobierno local por parte de la ONGD no aparece recogido de forma tan rigurosa ni sistematizada. De tal forma que la información de los resultados logrados por el proyecto no llega al ayuntamiento de manera tan pormenorizada. En la convocatoria de subvenciones se exige a las ONGD receptoras de la subvención: "Memoria de todas las acciones desarrolladas con la valoración del grado de consecución de los objetivos previstos". Sin embargo, no se establece la recogida de indicadores de realización, seguimiento, indicadores de validación u otras herramientas para obtener información objetiva de las actividades realizadas. Por otra parte, con respecto a la política de cooperación para el desarrollo en su conjunto, tampoco existe un informe de evaluación al interior del ayuntamiento que recoja los resultados logrados por la política como resultado de todas las actuaciones de las que se compone. A excepción de una memoria de gestión para el total del ayuntamiento en la que se hace referencia a la política de cooperación para el desarrollo.

Costes de producción. Se dan dos elementos claves por los que el gobierno local decide que sean las ONGD las que gestionen la política. En primer lugar, se encuentra la estructura con la que cuenta actualmente el ayuntamiento para la gestión de la cooperación. Solamente una persona, que además comparte su trabajo con el resto de áreas, es responsable de la gestión y el seguimiento de

las actuaciones en materia de cooperación. En segundo lugar, el presupuesto asignado a la misma hace imposible que puedan involucrarse de manera directa un mayor número de personas y recursos directamente desde el ayuntamiento. Por ello, es completamente inviable que sea el propio gobierno local quien se implique de forma más directa en la gestión y el seguimiento de la política. La única solución para sacar adelante la política es hacerlo a través de las ONGD. La existencia de unos menores costes de producción además se ve acompañada por unos menores costes de transacción que se tratan de enfrentar a través de mecanismos informales, como la existencia de unos criterios de confianza entre las ONGD y el ayuntamiento, y que se ponen de manifiesto en reuniones periódicas y en su presencia en el foro creado para la Agenda 21. Por otra parte, se dan mecanismos formales establecidos en el gobierno local como son el registro de asociaciones y los criterios recogidos en la convocatoria de subvenciones para la justificación de los fondos que se conceden.

Aún reconociendo la existencia de unos criterios de confianza gracias a los cuales se aminoran en parte los costes de transacción, no existen en este municipio unas normas formales de inclusión por las que las ONGD pueden entrar a formar parte de la toma de decisiones en materia de cooperación. La no existencia de estas normas formales de inclusión se debe fundamentalmente a dos motivos relacionados con el tamaño del municipio. Uno es que las ONGD que tienen presencia en el mismo son muy débiles y apenas tienen recursos y mecanismos fuertes para que sean considerados como un actor a tener en cuenta en la toma de decisiones. La otra razón es que la política de cooperación en sí es una parte muy pequeña del total de las actuaciones que realiza el municipio. Por ello, la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana se realiza para otras actuaciones que tienen un peso mayor en el municipio. Un ejemplo de ello es que la participación en el foro de las ONGD se produce en el marco de otro mecanismo de participación de mayor alcance como es la Agenda 21. Sin embargo, dicho mecanismo por sí mismo no está directamente relacionado con la política de cooperación para el desarrollo

Caso B. El caso de un municipio grande con coprovisión

Modelos de gestión de la cooperación para el desarrollo. A diferencia de la cooperación directa, la cooperación indirecta en este caso tiene un claro origen en la participación ciudadana. No viene tanto desde el 0,7% sino antes, propiciado como una demanda de la sociedad civil, concretamente por parte de las ONGD que realizaban cooperación para el desarrollo desde mediados de los años 80.

El volumen de la cooperación en cifras. Si tomamos como referencia la distribución de frecuencias por tipo de programa, observamos que el programa que mayor número de actuaciones concentra es el de Presencia institucional (46,8%), seguido del de Cooperación para el desarrollo (21,3), Sensibilización (19,1) y Ayuda humanitaria (12,8). Partiendo del análisis de la forma en la que se gestionan los programas que componen la política de cooperación para el desarrollo, la mayoría de ellos se gestionan de manera indirecta, es decir, a través de intermediarios. Dentro de esta cooperación indirecta, prácticamente la totalidad de los mismos, excepto en el programa de Presencia Institucional, es gestionado por ONGD. Tomando como referencia el tipo de actor implicado en la política de cooperación, en el 42,6% de las actuaciones se implican las ONGD, frente al 31,9% en las que el actor principal es el Ayuntamiento. El siguiente actor en términos de importancia es FAMSI, seguido de institutos de investigación y Universidad. Finalmente, encontramos al Consejo de la Juventud y a la Diputación. En términos agregados, la cooperación para el desarrollo en este municipio se gestiona fundamentalmente de manera indirecta. Concretamente, el 68,1% de las actuaciones, mientras que el 31,9% se gestionan de manera directa.

Normas de alcance municipal. Dentro de las normas de alcance municipal existen dos marcos de referencia: el plan municipal de Paz y Solidaridad y la Convocatoria de subvenciones a las que concurren las ONGD. En este municipio la política de cooperación para el desarrollo se ejecuta en el marco del Plan municipal de Paz y Solidaridad. Dentro de todos y cada uno de los programas que contempla el Plan de cooperación, se destaca especialmente la contribución única o en colaboración con el gobierno municipal de las ONGD, ya sea directamente o a través de un órgano de participación de las ONGD como es el Consejo Municipal de Cooperación. Aunque se explica la importancia de establecer redes de colaboración con otras áreas del gobierno municipal, el Plan no ha logrado dicha implicación hasta el momento.

Red política local e interlocal. La relación entre las ONGD y el Ayuntamiento se estructura a través de los siguientes mecanismos de participación: Consejo municipal de cooperación y solidaridad internacional y Plataforma *Coordinadora solidaria*. Por tanto, podemos decir que en este caso existen una serie de normas de inclusión a través de las cuales se establece la relación entre el gobierno local y las ONGD. Dentro del Plan Municipal de Paz y Solidaridad se establece el Consejo Municipal de Cooperación y Solidaridad Internacional (CMCSI). El CMCSI es un consejo de participación ciudadana en el que se abordan temas de educación para la paz, desarrollo, cooperación y solidaridad internacional del Ayuntamiento. Son competencias

de este Consejo el establecimiento de las líneas generales de la actuación del mismo y la propuesta de las de la Delegación Municipal, la evaluación de lo realizado anualmente, así como la decisión sobre las manifestaciones o declaraciones del Consejo. La Comisión de cooperación es la que confecciona la convocatoria de cooperación y la que dictamina sobre las actuaciones a desarrollar. En este municipio existe además una coordinadora denominada *Coordinadora Solidaria*. Desde el punto de vista de los entrevistados, la relación entre ONGD y gobierno municipal es cooperativa. Incluso afirman que no puede ser de otra forma puesto que las bases de la convocatoria en la que participan son confeccionadas por ellos mismos en el Consejo de Cooperación.

Criterios de eficiencia

Costes de transacción. Existen dos formas por las que el gobierno local hace frente a los costes de transacción: criterios de inclusión y normas formales por las que se recoge información de la actuación de las ONGD. En primer lugar, se dan criterios de inclusión por los que las ONGD entran a formar parte de la toma de decisiones en el interior del gobierno local. En este sentido, existe un Consejo Municipal de Cooperación y Solidaridad Internacional en el que se encuentran representadas ONGD del municipio y en el seno del cual se toman decisiones acerca de la política de cooperación para el desarrollo, tales como la evaluación de los proyectos de la convocatoria de subvenciones, propuestas y la participación en las diferentes actuaciones en materia de cooperación, así como la decisión sobre las entidades que han de incorporarse al Consejo. En segundo lugar, el gobierno municipal hace frente a los costes de transacción a través de una serie de mecanismos formales. Solamente dos de ellos (registro de asociaciones y memoria interna) se realizan en el interior del gobierno local, mientras que los demás vienen de parte de las ONGD o de otros actores, encargados por medio de convenio, de realizar el seguimiento y la evaluación de los proyectos. Este Ayuntamiento ha suscrito un convenio con un Instituto de investigación mediante el cual, a lo largo del año, se hace un seguimiento a cuatro proyectos de cooperación financiados por el Ayuntamiento. Dicho seguimiento no es tanto financiero, que lo hace intervención, sino de la metodología, la participación, de cómo se está tratando: si ha habido un diagnóstico eficiente o si ha participado la comunidad beneficiaria en el diagnóstico.

Costes de producción. A lo largo de las entrevistas en profundidad realizadas, se ha puesto de manifiesto la existencia de costes elevados si la cooperación se realizase de manera directa. Se plantea como factor determinante para la delegación en actores externos la existencia de una estrategia fiscal restrictiva en

términos de personal. Como consecuencia de esta estrategia fiscal, actualmente no existe una unidad administrativa que pudiera llevar la gestión de los proyectos. Por ello, una de las causas por las que la mayor parte de la cooperación la realizan las ONGD, se debe a que con la estructura del gobierno municipal se hace imposible asumir con los costes actuales la gestión y el seguimiento de la política de cooperación.

Caso C. El caso de un municipio en el que no se realiza gestión indirecta

Modelos de gestión de la cooperación para el desarrollo. La cooperación en este municipio es prácticamente directa, es decir, a través de hermanamientos con otros municipios. La única excepción la constituyen algunas ayudas a terceras organizaciones del municipio que no se otorgan a través de convocatoria de subvenciones sino que se otorgan de manera directa, así como una pequeña partida que el municipio aporta para la convocatoria de subvenciones que realiza la Diputación de Sevilla. En esta convocatoria el municipio no tiene participación alguna, aparte de su contribución monetaria. Los únicos responsables de la cooperación en este municipio son cuatro concejales que constituyen la Comisión de Cooperación para el Desarrollo. Una de las razones por las que los concejales entrevistados afirman que la cooperación se realiza de esta manera es la vinculación de los municipios a los que se les otorgan las ayudas. Esta es además la razón por la que no existe gestión indirecta de la cooperación para el desarrollo. Tampoco existen en el interior del gobierno municipal reglas de inclusión o criterios de confianza de carácter informal con respecto a las ONGD existentes en el municipio. Los concejales responsables de la política de cooperación tienen una imagen negativa de las ONGD. No existe confianza en la gestión de estas, por lo que no es posible que se delegue en ellas la gestión de las actividades de cooperación. Uno de los entrevistados afirmaba lo siguiente: “El tema de las ONG como es tan nebuloso y hay tantas y solicitan y más de una vez... se solicita el mismo proyecto en varios ayuntamientos, a lo mejor se aprueba en varios ayuntamientos. Eso de las convocatorias yo no lo veo mal. Pero como me obligan a dar el 0,7% para el tercer mundo o los países subdesarrollados pues lo hago directamente y me quito de líos”.

Normas formales de alcance municipal. En este caso no hay normas formales que regulen la forma en la que se realizan las actividades de cooperación para el desarrollo. Los proyectos, los lleva la Comisión de solidaridad. Uno de los entrevistados, miembros de esta comisión, afirmaba lo siguiente: “El motivo por el que no existe una estructura al interior del gobierno local destinada a la política de cooperación es porque se considera un gasto innecesario”. En el caso de este municipio las actuaciones en materia de cooperación

no se consideran una política más al interior del gobierno local, sino una actuación voluntaria por parte de algunos de los miembros del gobierno.

Red política local e interlocal

- *Red política local:* Como hemos ido señalando, no existe una red integrada entre las ONGD del municipio y el gobierno local. Existe un comité de solidaridad, que decide la forma en la que se reparten los fondos destinados a cooperación, pero en él sólo participan los miembros de los partidos políticos representados en el pleno. La única relación entre las ONGD del municipio y su ayuntamiento es el momento en el que estas entregan los proyectos para que este los envíe a la convocatoria de Diputación. En la Comisión de Solidaridad están representados todos los grupos políticos. La Comisión propone y el equipo de gobierno decide. Está compuesta por presidente (del PSOE), dos vocales del PSOE, uno del PP, uno de IU y otro del PA. Las reuniones no son periódicas, se reúnen una o dos veces al año.
- *Red política interlocal:* Los concejales miembros de la Comisión de Solidaridad tienen relación con sus contrapartes a través de viajes periódicos que realizan los propios concejales a los municipios receptores de la ayuda. Esta relación no está estructurada ni formalizada dado que los viajes se producen en función de la disponibilidad de los concejales o de los recursos disponibles en el ayuntamiento.

Criterios de eficiencia

Costes de transacción: En este municipio no existen costes de transacción dado que el seguimiento de las actuaciones se hace directamente por los miembros de la Comisión de cooperación, quienes se trasladan directamente a los países receptores de la ayuda. Con respecto a la evaluación de las actuaciones realizadas, no se considera una herramienta necesaria para la mejora sino una herramienta publicitaria del ayuntamiento. Esta forma de ver innecesarios el seguimiento y evaluación de los proyectos viene dado posiblemente por la forma en la que se plantean las actuaciones de cooperación: no como una política, sino que una actuación voluntaria que no requiere ser tratada como una política.

Costes de producción: Los responsables de la política consideran que una ONGD tiene que tener un mantenimiento, una estructura y unos gastos que al final salen del dinero destinado a los proyectos. Por lo tanto, no se considera que la gestión indirecta de la cooperación sea más eficiente, sino todo lo contrario. En este caso, la elección de la gestión directa vendría dada por criterios de eficiencia puesto que se considera más rentable que sean los responsables directos de la política los que se encarguen de gestionarla.

Conclusiones

Este artículo se ha dedicado al análisis de la gestión de la política de cooperación para el desarrollo en el ámbito local de Andalucía. Concretamente ha tratado de responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué mecanismos utilizan los ayuntamientos para gestionar las políticas de cooperación para el desarrollo?
- ¿Qué criterios utilizan los ayuntamientos en la selección del modelo de gestión que llevan a cabo?
- ¿Cómo, ante casos en los que se da gestión indirecta, los ayuntamientos hacen frente a los costes de transacción o, dicho de otra forma, se enfrentan el “dilema del control”?

En este sentido, se han considerado factores determinantes para dar respuesta a estas preguntas como las características del municipio en las que se incluyen el tamaño y la forma en la que se estructura el gobierno local. Estos factores se han considerado muy influyentes ya que en función de su capacidad organizativa y presupuestaria, que vendrá determinada por el tamaño del municipio, el gobierno local valorará su capacidad para llevar a cabo la gestión de la política.

Por otra parte, se han analizado como factores explicativos las reglas formales y normas en uso, asumiendo que ambas determinan en gran medida la forma en la que se adopta la gestión de la política a nivel local. Se han considerado de manera especial aquellas creencias e ideas que se encuentran en el interior del gobierno local (normas informales) relacionadas con la idoneidad de los modelos de gestión. En este sentido, la confianza por parte de los gobiernos locales en las ONGD como actores capaces de gestionar la política de cooperación se ha revelado como determinante para la decisión acerca del modelo de gestión a adoptar.

Todos estos factores se han analizado partiendo de la idea de que el gobierno local se encuentra inmerso en un contexto de interacción con otros actores del contexto local, entre los que se encuentran las ONGD. Por ello, la forma en la que se establecen las relaciones entre ambos actores se ha considerado influyente en la decisión que finalmente el gobierno local toma sobre la gestión de esta política.

Para dar respuesta a las preguntas, el artículo ha desarrollado una estrategia de estudio comparado de casos. En este sentido, se han seleccionado tres municipios en los que se dan diversas formas de gestión: coproducción,

coprovisión y gestión directa. En cada uno de ellos se han expuesto los factores determinantes por los que el gobierno local decide llevar a cabo un tipo de gestión u otra. Como se ha señalado, el estudio ha considerado como factores determinantes en primer lugar las características del municipio. En este caso, se han comprobado que en municipios grandes en los que existen mayores recursos al interior del gobierno local y una mayor trama asociativa, se desarrollan normas formales de inclusión de las ONGD en la toma de decisiones que en el gobierno local se producen en materia de cooperación. Esta entrada de las ONGD en la toma de decisiones produce un modelo de gestión que se ha denominado coprovisión.

Por el contrario, el artículo ha presentado el caso de un municipio pequeño en el que los recursos municipales son menores así como su trama asociativa. En este caso, la cercanía producida por las relaciones en un ámbito más pequeño se ha considerado un factor determinante para que la relación de los actores se desarrolle en un contexto de relaciones de carácter más informal. En este contexto, no se desarrollan normas formales de inclusión sino mecanismos informales de confianza que no conllevan la entrada de las ONGD de manera formal en la toma de decisiones pero que conllevan un modelo de gestión de coproducción.

Ahora bien, el estudio ha puesto también de manifiesto que el tamaño municipal no es un factor determinante en todos los casos. Como condición para la gestión indirecta, existen además en el interior del gobierno local, una serie de creencias e ideas relacionadas con la confianza en las ONGD. Este es el caso del último municipio analizado. En él, la variable que determina que no se lleve a cabo la gestión indirecta de la política es la falta de confianza en las ONGD, como actores capacitados para la gestión de la cooperación.

Bibliografía

- AECI y FEMP (1999): *La cooperación descentralizada de los entes locales*.
- ALBA, Carlos R. y VANACLOCHA, Francisco, J. (1997): *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III y Boletín oficial del Estado. Madrid.
- BAÑÓN, Rafael y CARRILLO Ernerto (comps.) (1997): *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad Textos. Madrid.
- BARATA I MIR, Joan (1999): *Las actos de gobierno en el ámbito municipal*. Tecnos. Madrid.
- BENEDICTO, Jorge y REINARES, Fernando (1992): *Las transformaciones de lo político*. Alianza Universidad.

- BLANCO, Ismael y GOMÁ Ricard (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel social.
- BOUDON, R. (1982): *La lógica de lo social*. Madrid. Rialp.
- BOUDON, R. (1986): *Theories of social change*. Cambridge University Press.
- Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (2000): *Memoria 1999- 2000*. Colección cooperación municipal al desarrollo.
- Confederación de fondos de cooperación y solidaridad (2001): *Municipalismo y solidaridad. Guía sobre la cooperación descentralizada*. Colección cooperación municipal al desarrollo.
- Confederación de fondos de cooperación y solidaridad (2001): *Segunda jornada estatal de cooperación descentralizada*. Colección cooperación municipal al desarrollo.
- Confederación de fondos de cooperación y solidaridad (2001): *Segundo encuentro de municipalismo en Centroamérica, México y Caribe*. Colección cooperación municipal al desarrollo.
- Definiciones de cooperación. <http://www.fuhem.es/CIP/EDUCA/clav1.html>
- EDELLA, Schlager y BOLMQUIST, William: "A comparison of three emerging theories of the policy process" en *Political Research Quarterly* 49, nº3: 651- 72. 1996.
- FAMSI (2003): *Inventario evaluación de la cooperación internacional al desarrollo de entidades locales andaluzas*.
- FERRIS M, James (1984): "Coprovision: citizen time and money donations in public service delivery" *Public Administration Review*, julio- agosto, 44(4), pp. 324- 333.
- FERRIS M, James y MINTROM, Michael (2002): "Foundations and public policymaking". Documento de trabajo.
- FERRIS M, James: "The decision to contract out. An empirical analysis" en *Urban affairs quarterly*, Vol. 22 nº2, Diciembre 1986. 289- 311.
- Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional: *Revista Andalucía Solidaria* números 1,3 y 4, año 2002.
- FRITZ W. Sharpf (1997): *Games Real Actors Play. Actor- centered institutionalism in Policy Research*. Theoretical lenses on Public Policy Research. Westview Press.
- GOMÁ, Ricard y SUBIRATS, Joan (1999): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel Ciencia Política.
- GONZÁLEZ CANO, Vicente (2001): *Desarrollando la cooperación. Evaluación, seguimiento y difusión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo*. Seguimiento de proyectos.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón (1998): *Cooperación descentralizada ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte- Sur?* Catarata.
- Instituto de Estadística de Andalucía (2001): *Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía*.

- LAVER, M. (1997): *Private desires, political action*. Sage.
- Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores. *Plan Anual de Cooperación Internacional 2003*.
- Ministerio de Asuntos Exteriores. *Plan Director de la Cooperación Española 2001- 2004*.
- MOURITZEN, Paul Erik y SVARA, James H. (2002) : *Leadership at the apex*. University of Pittsburgh Press (UDITE).
- NAVARRO, C.J. (2001) : *La calidad del pluralismo de bienestar*. Universidad de Córdoba.
- NAVARRO, C.J. (2002): *Democracia asociativa y oportunismo político*. Tirant lo Blanch.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (Coord.) (2001): *La nueva gestión pública*. Prentica may. Madrid.
- PLANA I ARASA, Jordi; ROIG i QUILI, Montserrat; BRUGUÉ I TORRUELLA, Quim y GOMA I CARMONA, Ricard (1998): *Mapa de servicios personales locales. Hacia un modelo integral, estratégico, comunitario y participativo*. Patronat Flor de Maig, CIFA y UAB.
- SABATIER, Paul A. (1999) : *Theories of the Policy Process. Theoretical lenses on public policy*. Westview press.
- SOSA WAGNER, Francisco (2002): *La gestión de los servicios públicos locales*. Civitas. Madrid.

RESEÑAS

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo

Manuel Iglesia- Caruncho.

La Catarata- Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Madrid.
Noviembre 2005.

El análisis del impacto de la cooperación internacional para el desarrollo es un objeto de estudio que ha venido cobrando relevancia, de un tiempo a esta parte, en el contexto de los estudios sobre el desarrollo. El resultado de trabajos cada vez más sofisticados y refinados no ha permitido la aparición de resultados concluyentes, y al igual que en otros ámbitos del conocimiento sobre economía, antes al contrario, ha desembocado en ambigüedades y contradicciones que se convierten en una fuente esencial para alimentar un debate que está servido en el ámbito internacional. Si la ayuda internacional es eficaz o no; en qué dimensiones lo es, y en cuáles no; bajo que condiciones, internas e internacionales, se alcanzan distintos grados de eficacia, son cuestiones irresueltas de forma definitiva, a tenor de la controversia que muestran los resultados de las investigaciones, pero que deben seguir planteándose, tanto como una parte de los estudios de la economía del desarrollo, como por las entidades gestoras de la ayuda internacional, con el fin de identificar propuestas que se puedan trasladar a la elaboración de políticas públicas de cooperación internacional más eficaces.

La discusión teórica internacional no ha contado con muchas aportaciones desde España, en ese sentido el texto de Manuel Iglesia- Caruncho se incorpora a la discusión sobre el impacto de la ayuda en el plano económico, y en particular, como señala el profesor Alonso en el prólogo del mismo, a una de las dimensiones de los estudios, a saber, el del análisis de los canales a través de los que incide la ayuda en la realidad económica y social de los países receptores. Lo hace, además, partiendo de los fundamentos teóricos y revisando algunos de los resultados empíricos.

El texto es el resultado, por un lado, de un amplio conocimiento del autor como profesional de la cooperación internacional, en diferentes realidades subdesarrolladas y en el contexto español, y por otro, de la continuación de esa experiencia a través de la reflexión y el estudio formalizados en la elaboración de

una tesis doctoral defendida en la Universidad Complutense de Madrid, en el año 2002. La primera parte de aquel esfuerzo, si bien remozado, que se dedicaba al análisis teórico sobre el impacto de la ayuda internacional al desarrollo, es la esencia del libro de ahora. No obstante, el trabajo de adecuación que se ha abordado, pensando en el lector lego en los contenidos económicos, ha permitido aliviar de elementos formalizados, y modelos, las páginas originales, facilitando que se haya ganado en continuidad y claridad expositiva, lo que redundará en una lectura más cómoda, manteniendo el rigor y la relevancia primigenias.

La obra se estructura como sigue: en primer lugar, se realiza un compendio de los conceptos y definiciones propias de la cooperación para el desarrollo, de sus justificaciones y limitaciones, y de las dificultades propias del objeto de análisis principal del texto, la medición del impacto. Se abre, entonces, un grupo de capítulos enfocados a la sistematización de los efectos de la ayuda internacional en la economía y la sociedad de los países receptores, la división que se establece permite, en el segundo capítulo, incluir el análisis sobre las variables económicas internas: ahorro, inversión, el presupuesto público y la discusión sobre las políticas. En el tercer capítulo, se aborda el impacto sobre las variables externas: las exportaciones, las importaciones, la deuda externa y el progreso técnico vinculado a la transferencia de tecnología. En el cuarto, se cambia la perspectiva de análisis y se presentan los efectos de la cooperación internacional en ámbitos más allá de lo económico. Se presentan los impactos en la pobreza, en la situación de la mujer, en el medio ambiente, y en el crecimiento. Finalmente, se incluye el capítulo clásico de conclusiones, donde conviene destacar la dimensión normativa como resultado del conjunto del trabajo. En especial, hay que prestar atención al balance final sobre la eficacia de la ayuda, a la identificación de buenas prácticas para favorecer esa eficacia y a las consideraciones finales sobre lo destacable y lo deseable en el contexto de la cooperación internacional para el desarrollo.

Se lea, como se lea, por partes o siguiendo la propuesta de ordenación del autor, ¡léase!, pues el lector se encuentra ante una obra con una base teórica muy atractiva, con unas referencias empíricas de importancia en el escenario internacional, y con un esquema normativo en extremo sugerente, resultado del estudio previo, que invita a la confianza en la orientación de las políticas públicas de cooperación para el desarrollo, en particular, para el caso español.

Luis Miguel Puerto Sanz

Alianzas contra la pobreza. La acción de las ONGD para alcanzar los objetivos del milenio

Plataforma 2015 y más, IUDC-UCM,
Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a pesar de sus evidentes limitaciones, están dando lugar al surgimiento de múltiples iniciativas que desde el ámbito local al internacional promueven y reclaman el cumplimiento efectivo de los compromisos internacionales de lucha contra la pobreza. Con este mismo objetivo, surgió la Plataforma 2015 y más, una red de 14 ONGD españolas progresistas que desde el año 2002 ha llevado a cabo actividades como la educación y sensibilización sobre los ODM, la realización de investigaciones y acciones de incidencia política. Entre estas actividades, destaca la publicación periódica de sus anuarios, en los que se analiza el grado de cumplimiento de los objetivos y se debaten los grandes retos de la cooperación internacional para el desarrollo.

Tras su primer anuario “Ya es Hora de Cumplir” en el año 2003 y “La Palabra Empeñada” el pasado año 2004, la Plataforma ha publicado recientemente en colaboración con el IUDC-UCM, un tercer anuario titulado “Alianzas contra la Pobreza. La acción de las ONGD para alcanzar los Objetivos del Milenio”. En esta ocasión, la Plataforma ha querido ir más allá de la revisión de los ODM, los avances y retrocesos en el cumplimiento de los mismos, y pone especial énfasis en el papel que en esta tarea también desempeñan y deben desempeñar las organizaciones no gubernamentales y el conjunto de las sociedades civiles del Norte y del Sur.

La necesidad de establecer un compromiso “compartido” en la erradicación de la pobreza y el hambre en el mundo en desarrollo es la principal premisa recogida en el anuario. A este compromiso hace referencia el prólogo de Leire Pajín, Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, y la presentación de Pedro de Castro, Alcalde de Getafe, de la recientemente creada *Alianza Local de Lucha contra la Pobreza*, surgida a iniciativa de la Plataforma 2015 y más, y en la que participan cinco Ayuntamientos del Sur de Madrid.

Desde que los ODM fueran adoptados en el 2000, han sido muchos los avances y retrocesos surgidos en el cumplimiento de los mismos. El primer capítulo del anuario, realizado por Economistas sin Fronteras, se dedica precisamente a analizar cual es el nivel de cumplimiento de las metas establecidas en los primeros siete objetivos. A través de un análisis comparativo de los datos actuales y los presentados en años anteriores, se pone de manifiesto el relati-

vo éxito en el cumplimiento de los ODM dadas las grandes diferencias entre regiones y las oscuras perspectivas de desarrollo del África Subsahariana. En segundo lugar, se analiza la evolución de los compromisos de los países desarrollados comprendidos en el objetivo 8, abordando cuestiones que van más allá de la cooperación para el desarrollo y que están íntimamente relacionadas con la necesaria coherencia y coordinación entre políticas, como son el comercio internacional, la deuda externa y el acceso a los medicamentos esenciales y la tecnología. Por último, se abordan las principales novedades de la política española de cooperación para el desarrollo introducidas por el Plan Director 2005-2008 y la incorporación a la misma de los objetivos y principios recogidos en los ODM.

El segundo capítulo, elaborado por el IUDC-UCM, presenta las principales conclusiones obtenidas a raíz de un estudio sobre el papel de las ONGD españolas en la Agenda 2015. En él, se analiza cuál es el grado de implicación directa o indirecta del sector de las ONGD en el cumplimiento de los ODM y se proponen alternativas de actuación desde las que propiciar una mayor contribución de sus acciones a los retos del desarrollo. Con este objetivo, el capítulo se divide en dos apartados, el primero analiza si las ONGD españolas recogen, entre sus actividades en los países del Sur y en la orientación de sus objetivos de cooperación para el desarrollo, la coherencia con los objetivos de 2015. En el segundo, se abordan las actividades desarrolladas por el sector en el Norte, tales como la educación y sensibilización para el desarrollo, la incidencia política y su contribución al tejido social a través de la creación de redes y alianzas.

Debido a la necesidad tantas veces manifestada de establecer lazos entre los agentes implicados en el desarrollo y promover así una mayor coordinación y complementariedad de las acciones de lucha contra la pobreza, los dos siguientes capítulos (3 y 4), se centran en el análisis de dos modalidades de trabajo conjunto entre organizaciones no gubernamentales. El primero de ellos, elaborado por Veterinarios Sin Fronteras, examina el partenariado Norte-Sur como fórmula de colaboración en los ámbitos financiero, técnico y gerencial, a través de algunos ejemplos concretos de experiencias de la propia ONGD en países del Sur. El análisis insiste en que el partenariado no es tan sólo una forma de apoyar la estructuración de la sociedad civil de los países en los que se trabaja, sino también una vía desde la que promover sus capacidades para dar respuesta a las necesidades y para reivindicar cambios políticos.

Tal y como se expone en el capítulo 4, el trabajo en redes y alianzas puede traspasar el ámbito concreto de las ONGD. A través de su experiencia, la Aso-

ciación Brasileña de Organizaciones no Gubernamentales (ABONG), nos muestra las implicaciones del trabajo conjunto en el Sur y cómo desde el mismo se intentan favorecer mecanismos de diálogo con actores clave en el desarrollo como los gobiernos y movimientos sociales internacionales. Un claro ejemplo de cómo las iniciativas de diálogo Norte/ Sur también surgen en los propios países en desarrollo.

El anuario concluye con un capítulo de la Plataforma 2015 y más en el que se exponen los enormes retos a los que todavía hoy nos enfrentamos, cuando sólo faltan 10 años para alcanzar el 2015. En él se hace un repaso a todos y cada uno de los objetivos comprometidos en la Cumbre del Milenio, pero también se abordan cuestiones no contempladas en los ODM y que son imprescindibles para su cumplimiento, tales como el trabajo digno, la vinculación entre migraciones y desarrollo, la seguridad humana, la responsabilidad social corporativa, la gobernabilidad mundial, la democracia global, y un largo etcétera. Todas y cada una de estas cuestiones se recogen en un anexo titulado “20 medidas para que España enfrente la lucha contra la pobreza en el mundo”, que con carácter propositivo pretende aportar a la agenda española de desarrollo un programa basado en la coherencia y la eficacia.

Luis Miguel Puerto Sanz

La coopération au développement de la Communauté Européenne

Francesc Granell
Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005
475 páginas

La obra forma parte de una muy reconocida colección de la Universidad de Bruselas dedicada al derecho de la Comunidad Europea y de la Unión Europea y, en concreto, la que aquí se reseña es digna sucesora de otras dos obras anteriormente escritas por J. Mégret, todo un clásico en la materia; dichas obras son *L'aide au développement* (1986) y *La convention de Lomé* (1990).

Ahora, el profesor Francesc Granell nos ofrece una completa y excelente muestra del estado actual de la política comunitaria de desarrollo. Granell disecciona cada parte de ese conjunto, sin perder nunca de vista el sentido de totalidad de la obra. Con la claridad expositiva que le caracteriza, de la que da muestra tanto por escrito como por su labor en las aulas, la obra comienza dando respuesta a algo fundamental, como es el papel que le corresponde a la Unión Europea en un contexto de mundialización, en el que al mismo tiempo aumentan los problemas de los países en desarrollo. Es significativo en esta primera parte el trato dado a la cuestión del derecho al desarrollo en el mundo actual y la responsabilidad mundial que tiene la Unión Europea. En este primer bloque, se explican también las características de la política comercial internacional y diversas cuestiones vinculadas con el sistema de ayuda en el marco de los objetivos de desarrollo del milenio. Se completa con los apartados dedicados a la solidaridad, la interdependencia, los bienes públicos globales y las catástrofes humanitarias; otro a los componentes del subdesarrollo; al subdesarrollo y catástrofes humanitarias; y otro dedicado a la coordinación de la acción internacional a favor de los países en desarrollo.

Para entrar en el camino que conduce al núcleo del libro, el segundo capítulo describe la cooperación para el desarrollo en el marco de la acción exterior de la Unión Europea; capítulo que incluye los objetivos e instrumentos de esa acción exterior; los instrumentos de esa acción exterior y los países en desarrollo; el papel de los acuerdos internacionales en la política de desarrollo; y la coherencia jurídica entre la acción interior y exterior como imperativo de la Comunidad Europea.

El proceso histórico en el que hay que insertar la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea se analiza en el tercer capítulo. El repaso incluye desde los orígenes de esas acciones vinculadas al período postcolonial

hasta llegar a los Tratados que codifican esta política, incluyendo las perspectivas que abre la Constitución Europea.

El grueso de la obra desmenuza a conciencia el sistema europeo de cooperación para el desarrollo, atendiendo a los instrumentos, los actores, la distribución geográfica, los ámbitos de intervención, la gestión de la ayuda y el vínculo de la ayuda comunitaria con el sistema internacional de desarrollo.

En el capítulo dedicado a los instrumentos incluye el marco regulador de la cooperación comunitaria, los recursos financieros, los instrumentos comerciales (el vínculo entre comercio y desarrollo), las inversiones, las relaciones con las ONG y la dimensión desarrollo en la política comunitaria de pesca. El capítulo de los actores parte de la naturaleza jurídica de la relación entre los actores de la cadena del desarrollo y se centra en las estructuras comunitarias y la ayuda al desarrollo; se estudia también el control de la Comisión por parte del Consejo (Comitología) y por el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Justicia. Además, incluye el Banco Europeo de Inversiones, las instituciones de la asociación ACP-UE, los actores no estatales (ONG y la cooperación descentralizada). Termina con los países beneficiarios en lo que se refiere a la buena gobernanza, y a los gobiernos y los actores no estatales, así como el cuadro de responsabilidades recíprocas.

El capítulo VI se dedica a la distribución geográfica de la ayuda comunitaria, revelando las presencias comunitarias hacia diversas regiones, especialmente al grupo de países de África, Caribe y Pacífico (ACP) cuyas relaciones se incluyen en el acuerdo de Cotonú; la cooperación con el Mediterráneo, escenificada en sus diversos acuerdos e instrumentos; la cooperación con Asia; la cooperación con América Latina; y la que se canaliza hacia otras regiones y países, especialmente en la propia Europa.

Respecto a los ámbitos de intervención, objeto del capítulo VII, incluye la deuda y los programas de apoyo macroeconómico; el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y las iniciativas sobre el agua; transportes; desarrollo industrial; desarrollo del comercio; desarrollo de servicios; desarrollo social y humano; las cuestiones transversales (las vinculadas a género, el medio ambiente y las capacidades institucionales, junto a la democracia, los derechos humanos y la gobernanza). El capítulo termina con las misiones de observación electoral.

El capítulo IX se dedica a la cooperación de la Comunidad con el sistema internacional de desarrollo, en el marco de la mundialización descrito en la primera parte. Se incide en las relaciones con el sistema de Naciones Unidas,

la cooperación en el marco de los organismos financieros internacionales y con otros organismos. Termina con las relaciones con los procesos de cooperación e integración regionales en las regiones en desarrollo.

La obra acaba examinando los desafíos futuros de la cooperación comunitaria para el desarrollo, vinculándola a dos procesos históricos de la integración europea: ampliación y profundización. Eso sin dejar de lado un aspecto sustancial como es la reforma administrativa de la ayuda financiera y técnica y, sobre todo, la reforma de las acciones comerciales en el marco de las negociaciones dentro de la Organización Mundial del Comercio.

Como es habitual en la serie, la obra se completa con un excelente y cuidado apartado de anexos, bibliografía y cuadro de materias.

Sin necesidad de acudir al tópico que diría que esta obra llena una laguna, lo cierto es que estamos ante un libro magnífico, fruto de la larga trayectoria europea del autor, que ha sabido combinar su experiencia como funcionario de la Comisión Europea con su labor como catedrático de Organización Económica en la Universidad de Barcelona. Para quien quiera conocer, desde cualquier punto de vista, la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea, esta obra es, simplemente, imprescindible.

José Ángel Sotillo Lorenzo

La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación

Editado por CIP-FUHEM
Coordinadora: Nieves Zúñiga García-Falces
Madrid, 2005. 182 páginas

El libro analiza las migraciones como un fenómeno global que debe ser abordado en toda su magnitud acercando sinergias, y asumiendo responsabilidades compartidas por parte de las distintas políticas públicas implicadas. Así mismo plantea a través de los artículos de los distintos autores si se está produciendo una coordinación efectiva entre las políticas de migración y las de cooperación para el desarrollo.

Sandra Gil Araujo se interna en las migraciones internacionales en el marco de las relaciones Norte-Sur; para ello analizará los cambios en el modelo de acumulación económica, la consiguiente crisis fordista, y las transformaciones producidas en los mercados de trabajo de los países receptores.

Los cambios acaecidos por los procesos de internacionalización económica conllevan impactos considerables en los países del sur. Para analizar estos impactos la autora estudiará los cambios en los modelos de desarrollo, diferenciando cuatro etapas: los planes de ajuste estructural, la fragmentación del proceso productivo, la etapa de empobrecimiento, exclusión y desigualdad como la otra cara de la globalización, y la “cristalización” del nuevo sistema mundial con la constatación del desmoronamiento de numerosos estados periféricos.

El proceso de globalización ha ido acompañado de una serie de consecuencias como señala Jaime Atienza en su artículo, tales como el aumento creciente de la desigualdad, el incremento de la pobreza en las regiones del sur, el preocupante desinterés desde el norte, y un acelerado proceso de degradación ambiental. A estos resultados se sumaría el paulatino aumento de las migraciones desde el sur hacia el norte. Atienza delimita algunos factores que impulsan las migraciones, al tiempo que diferencia entre factores comunes a cualquier proceso migratorio, y factores propios de la etapa migratoria inserta en el marco de la globalización actual.

La pérdida de una proyección de desarrollo propio, la aceptación de la superioridad de otros modelos de desarrollo, los cambios en las pautas de consumo, las constantes rupturas familiares y culturales, la fuga de capacidades, y los procesos de sustitución dentro de las migraciones son algunos de los efectos

que señala en relación con las sociedades de origen. Para enfrentar las causas y consecuencias esboza posibles líneas de actuación en el ámbito de la cooperación internacional y de las migraciones resaltando, al igual que va a realizar Graciela Malgesini en su artículo, la vital dimensión comunitaria.

Malgesini analiza el papel de la inmigración en los planteamientos sobre la cooperación para el desarrollo desde 1998 hasta 2004. Por ello no aparecen las incorporaciones sobre codesarrollo incluidas en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, ni los procesos iniciados desde el Consejo de Cooperación y la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. No obstante realiza un análisis exhaustivo de las carencias reales en torno a la integración de las cuestiones migratorias en el ámbito de la cooperación a través de distintas referencias a la legislación, y de la presencia del concepto de codesarrollo en España vinculado a las políticas de control de flujos migratorios con su instrumentalización a través del Plan Greco.

Resulta relevante dentro del análisis que presenta que la disolución en la integración de estas cuestiones se encuentra presente en distintas esferas, tanto en la política, tal y como citaba previamente, como en el tercer sector, generándose un vacío en torno a las diversas actuaciones posibles. Como propuesta de actuación rescata la comunitaria, como forma de articular el codesarrollo, entendido como un proceso que se da entre dos o más entidades, ubicadas en dos o más países vinculados por el hecho migratorio, las cuales establecen, para beneficio mutuo, proyectos o actividades que puedan realizarse en cualquiera de los polos, o en ambos de manera consecutiva, con el único objetivo de favorecer el desarrollo humano.

El capítulo de Ninna Nyberg Sørensen, Nicholas Van Hear y Poul Engberg-Pedersen, profundiza en la coordinación nacional e internacional de la cuestión migratoria y el desarrollo en los distintos ámbitos políticos. Para ello exploran los conflictos de intereses entre las relaciones de ambas disciplinas, y valoran cómo pueden integrarse. Aportan como elemento fundamental del análisis y de la acción el transnacionalismo, y su presencia concreta a través de actores y actuaciones, avanzando hacia una concepción multilateral del debate sobre la cuestión migratoria.

El libro concluye con dos estudios de caso, analizando la emigración en Ecuador y República Dominicana.

Marta Carballo de la Riva

Anuario CIP 2005, “Hegemonía y respuestas”

Fuhem-Editorial Icaria, Madrid 2005

En esta ocasión el anuario del CIP aborda temas vinculados a los intentos de EE.UU para seguir siendo la única potencia indiscutida e indiscutible del moderno sistema mundial, y las consecuencias derivadas de ello: la lucha global contra el terror, la inestable situación de Irak y Oriente Medio, la emergencia de la seguridad en la política exterior de la Unión Europea, el papel de las instituciones multilaterales en materia de promoción de desarrollo y seguridad o el más reciente viraje de la política exterior española.

El anuario divide los temas comentados junto a otros de especial actualidad en dos partes: una destinada a describir el comportamiento de algunos actores globales en el turbulento entorno de las relaciones internacionales, y otra donde se abordan, más específicamente, los ámbitos seguridad y conflicto en Oriente Medio, Turquía, China, la Zona Andina y el África Subsahariana.

Para la primera parte del anuario se ha centrado el análisis en la política de los EE.UU en Oriente Medio y las implicaciones de la guerra preventiva y la lucha contra el terrorismo por dos grandes conocedores del tema como Robert Matthews y Alberto Piris, quienes exploran los antecedentes del caos en Irak y del posible rumbo que tomarán los acontecimientos en el país y la región si la *Estrategia de Seguridad Nacional* presentada en 2002 por Bush hijo se termina de desarrollar plenamente, con los efectos evidentes que está empezando a tener en el diseño de políticas de desarrollo y seguridad de actores tan importantes como la Unión Europea.

La convulsa situación de 2004 también tuvo su reflejo en el cambio de rumbo de la política exterior española, tal y como describe Antonio Sanz Trillo, advirtiendo que tal política no ha cambiado en lo esencial y que, en todo caso, se ha vuelto a la senda normal de una potencia media que utilizó una “diplomacia de escaparate” para intentar subir posiciones en el escalafón de las relaciones internacionales.

Esta primera parte cierra su análisis de los actores globales con la referencia a la “democracia” de dos de las instituciones menos democráticas que existen en el sistema de cooperación internacional, como son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Esta vez, José Antonio Sanahuja realiza un profundo análisis del sistema de vetos y cuotas de ambas instituciones que impiden una adecuada representación de los países más numerosos (los países en vías de desarrollo), fomentando la idea de la

participación y la apropiación en las políticas de desarrollo, pero dejando que la representación en la toma de decisiones sea de un vocal para 48 países con sus propias agendas e intereses, por lo que es necesario plantearse con urgencia una “agenda de reformas” (las más importantes descritas en el artículo pero que se resumen en la “Iniciativa Halifax”), si bien la entrada de Rato y Wolfowitz puede retrasar o incluso hacer peligrar dichas iniciativas.

La parte dedicada al análisis de la seguridad y conflictos incluye los análisis de Fred Halliday sobre la situación en Irán y la cuestión nuclear, donde las perspectivas parecen ser preocupantes debido a la presión de los grupos pro-ionistas en EE.UU, la política de “mano dura” en Israel y la necesidad de justificar la guerra contra el terrorismo a través de la búsqueda de nuevos enemigos a la seguridad global. Por su lado, Peter W. Galbraith apuesta por una “salida de Irak” pero paulatina, ya que en un país dividido entre sunnís y chiíes lo más lógico sea retirar las fuerzas del llamado “triángulo sunní” y emplazar las tropas, según el autor, en zonas pro-estadounidenses como el Kurdistán. El mismo Galbraith aporta datos sobre el despilfarro de recursos que llegan al país y a quién está beneficiando la ayuda: un 73% de la misma está dirigida a empresas estadounidenses.

Isaías Barreñada aborda en su artículo el “falso optimismo” con que se promovió la llamada “hoja de ruta” que, cuatro años después de la segunda Intifada se encuentra con un estancamiento de la iniciativa y un muro que promueve la “paz con separación”. Al tiempo, la desaparición de Arafat abre una nueva escena con la celebración de elecciones pero donde la situación de bienestar material y de seguridad no ha sido todavía resuelta. Por ello, no debería verse la retirada de los colonos de la franja de Gaza como el fin a la ocupación sino como una nueva modalidad de “ocupación desde fuera”, pues el plan refuerza la colonización de Cisjordania a través del sacrificio de pequeñas colonias en Gaza.

La situación de dos países con una importancia geopolítica clave como son Turquía y China es abordada por Carmen Rodríguez y Xulio Ríos, destacando en el primero su papel en Oriente Medio pero con algunos problemas (Chipe) no resueltos en un panorama donde las negociaciones se tornan más complejas por la desconfianza que este país provoca en el seno de la UE. En el segundo, se nos presenta la encrucijada a la que se dirige el gigante asiático llena de dilemas: el desequilibrio económico interno-externo, los problemas ecológicos derivados del crecimiento económico, el problema de la “provincia rebelde” (Taiwán) y la “modernización” de la gobernanza para mejorar su inserción en el mercado mundial.

Por último, el anuario termina con algunas reflexiones de Alex de Waal sobre la cronología del conflicto y la crisis humanitaria en Darfur (Sudán) y una colección de artículos sobre la inestabilidad y emergencia social de la región andina, con una introducción general de las relaciones EE.UU-América Latina y sus efectos en dos zonas bien concretas: Colombia y la desmovilización de paramilitares; la emergencia social en el Perú, Ecuador y Bolivia y, por último, un interesante artículo sobre los retos de la izquierda latinoamericana.

Carlos Illán Sailer.
IUDC-UCM

El derecho humano al desarrollo frente a la mundialización del mercado. Conceptos, contenido, objetivos y sujetos

Nicolás Angulo Sánchez
Madrid, IEPALA, 2005

Colección Cooperación y Desarrollo n. 19
311 paginas

La obra trata sobre un asunto capital para el desarrollo, como es el de su vinculación a los derechos humanos. Un asuntos que ha merecido la atención de otros autores, algunos de los cuales conviene que rescatemos. Entre ellos, Felipe Gómez Isa (*El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Bilbao, Deusto, 1999), José Manuel Peláez Marón (*La crisis del derecho internacional del desarrollo*. Córdoba, Universidad de Córdoba, 1987), Héctor Gros Espiell (*Derecho internacional del desarrollo*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 1975), F.V. García-Amador (*El derecho internacional del desarrollo. Una nueva dimensión del derecho internacional económico*. Madrid, Editorial Civitas, 1987), o Jacques Bouveresse (*Droit et politiques du développement et de la coopération*. Paris, P.U.F., 1990), además de otros autores citados por Angulo, como Chueca Sancho, M'Baye, Benchikh, Mahiou o Vasak.

Pero el libro de Angulo presenta un aspecto destacable sobre los demás, al tratar el asunto del derecho humano al desarrollo desde una doble dimensión que se conjunta perfectamente en la obra. Por un lado, traza una exhaustiva revisión del estado de la cuestión que da una estructura coherente a la obra. Comienza con la evolución y la puesta en escena del derecho humano al desarrollo, examinando a continuación el concepto de desarrollo desde la dimensión de los derechos humanos, el contenido y lo que engloba ese concepto (en ámbitos como la alimentación, agua potable, vivienda, salud y educación), finalizando esta parte con la cooperación internacional y las fuentes de financiación.

El capítulo cuarto se dedica a los objetivos: mejorar el bienestar, la dignidad y la calidad de vida de todo ser humano, así como una mayor igualdad económica y social, con especial atención a los más vulnerables, y respetando la diversidad cultural. Se completa con los mecanismos para erradicar la pobreza y con los objetivos concomitantes (ratificar y hacer efectivos los tratados internacionales relativos a los derechos humanos; el control democrático de los poderes públicos y privados: el buen gobierno; y la paz, la seguridad y el desarme).

El capítulo quinto se cuestiona el qué y el por qué del desarrollo sostenible y repasa las principales conferencias, normas y organismos internacionales relativos al medio ambiente.

Los siguientes capítulos se dedican a los sujetos, tanto a los beneficiarios en los ámbitos del derecho al desarrollo como derecho individual y colectivo (individuos; los pueblos, el derecho a la libre determinación; los pueblos indígenas; las minorías; las generaciones futuras; compatibilidad entre las dimensiones individual y colectiva del derecho al desarrollo), como a los sectores más vulnerables (mujeres, niños, personas mayores, personas con discapacidad, trabajadores emigrados, refugiados, asilados, apátridas, desplazados y emigrantes por razones económicas; termina este apartado examinando la igualdad y equidad compensadoras: la necesidad de medidas específicas a favor de los más vulnerables y desfavorecidos). En cuanto a los sujetos obligados se incluye a los Estados, las Naciones Unidas y sus organismos especializados, las instituciones financieras y comerciales internacionales; el sector privado: las empresas; las organizaciones no gubernamentales y los nuevos movimientos sociales; las instituciones académicas y los medios de comunicación; los individuos; la comunidad internacional.

Junto a este exhaustivo repaso a las cuestiones más relevantes del derecho al desarrollo, Angulo sitúa esta cuestión en el entorno de la mundialización de los valores e intereses de las fuerzas y grupos hegemónicos que dominan el mercado capitalista a escala planetaria. Este es el valor añadido que aporta la obra, al poner de relieve su análisis que los derechos humanos y el desarrollo humano y sostenible deben realizarse en un mundo cada vez más mercantilizado. El examen de los conceptos, contenido, objetivos y sujetos sirven a Angulo para aseverar que “tras la concepción de un derecho al desarrollo humano y sostenible como derecho humano figura la aspiración de que la libertad y la dignidad deben estar al alcance de todos los seres humanos y no sólo de unos pocos privilegiados. Además, debe ser realizable, es decir, deben crearse las condiciones para que todos puedan satisfacer sus necesidades legítimas y realizar sus proyectos o planes de vida igualmente legítimos. Asimismo, deben tenerse en cuenta no sólo las generaciones presentes, sino también las generaciones futuras. De ahí la necesidad, convertida en deber, de un reparto más racional y equitativo de los recursos disponibles”.

El libro, además, reúne las exigencias de una obra científica, en cuanto al rigor, el tratamiento del tema y cuestiones como las referencias y citas que acompañan en su justa medida al texto del autor, así como una seleccionada bibliografía.

Estamos, pues, ante una obra rigurosa, completa y actual en la que el autor realiza un análisis en profundidad sobre el derecho humano al desarrollo sin rehuir, todo lo contrario, su compromiso con esta cuestión, indicando el difícil entorno en el que se sitúa, los obstáculos para su consecución y la forma de realizarlos, aplicado en sus distintas vertientes y con la complejidad de actores que participan en él.

José Ángel Sotillo Lorenzo

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- La extensión del trabajo será de entre 6.000 a 6.500 palabras en papel DIN A4, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- Los artículos se acompañarán de una copia en soporte informático, con indicación del editor de textos utilizado.
- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve *curriculum vitae* que aparecerá publicado conjuntamente con el trabajo.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español y en inglés, que no excederá de 10 líneas.
- Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- Las notas irán siempre a pie de página.
- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:
 - LIBROS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): *Título del libro* (en cursiva), editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.
 - ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): "Título del artículo" (entre comillas), *Nombre de la revista* (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.
- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

- | | |
|--|----------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal) | 20 euros |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Europa | 25 euros |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo | 25 dólares USA |

Datos Personales

Nombre y apellidos _____
 Empresa / Institución _____
 Dirección _____ Tel. _____
 Código postal _____ Ciudad _____
 Correo electrónico _____ Factura: Sí No CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- Transferencia bancaria
 Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
 Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____
 Dirección de la Agencia _____
 Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad _____ Código sucursal _____ Dígito control _____ Número de cuenta _____

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* que se les presentará a nombre, por un valor de
Atentamente,

Fecha _____ Firma _____



Enviar a:
IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14

PUBLICACIONES DEL IUDC

“Serie Desarrollo y Cooperación”

Coediciones IUDC - Los Libros de La Catarata

- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, Madrid, 2005.
- PÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, Madrid, 2005.
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, Madrid 2004.
- HA-JOON CHANG: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Madrid, 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, 2002. 23 euros
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, Madrid, 2001.
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Madrid, 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, Madrid, 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, Madrid, 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, Madrid, 1999.
- MORA, Luis M^a y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, Madrid, 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, Madrid, 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, Madrid, 1999.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Espanoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, Madrid, 1998.

- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, 1998.
- MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio: *La juventud española y la cooperación para el desarrollo*; IUDC-La Catarata-Consejo de la Juventud de España; Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Madrid, 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*; IUDC-La Catarata, Madrid, 1996
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid, 1996.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús: *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*, IUDC-La Catarata; Madrid, 1996.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

- ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José Ángel (Coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*. Segundo Encuentro Internacional Complutense Ciencia y Sociedad. IUDC, UCM, La Catarata, Madrid, 2005.
- FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015*. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional. IPADE-IUDC, Madrid, 2003.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel, JAIME, Pilar y CASTILLO, Melba: *Acabar con la pobreza. Un reto para la Cooperación Internacional*. IPADE/IUDC. Octubre 2003.
- El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-CEDEAL, Madrid 1993.
- Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, IUDC-CEDEAL, Madrid 1997.
- LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*. IUDC-UCM, Madrid 2001.
- MERLINI, M. y otros: *Productos financieros éticos para la cooperación al desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997.
- CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid 2000.

Números anteriores de la REDC

REDC 16 - Verano 2005

Tema Central: África y Desarrollo

REDC - 2005

Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible

REDC 15 - Invierno 2004

Tema Central: Comunicación para el Desarrollo

REDC 14 - Verano 2004

Tema Central: Mediterráneo y Desarrollo

REDC 13 - Invierno 2003

Tema Central: Energías Renovables y Desarrollo

REDC 12 - Verano 2003

Tema Central: La Región Andina

REDC 11 - Invierno 2002

Tema Central: 10 Años de la Cooperación Española

REDC 10 - Verano 2002

Tema Central: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Rio+10)

REDC 9 - Invierno 2001

Tema Central: Medio Ambiente y Desarrollo

REDC 8 - Verano 2001

Tema Central: Ayuda Humanitaria

REDC 7 - Invierno 2000

Tema Central: La Financiación de la Cooperación para el Desarrollo

REDC 6 - Verano 2000

Tema Central: Relaciones de Género y Desarrollo

REDC 5 - Invierno 1999

Varios Temas

REDC 4 - Verano 1999

Número Extraordinario: La Evaluación de la Ayuda al Desarrollo

REDC 3 - Invierno 1998

Tema Central: La cooperación Unión Europea - América Latina

REDC 2 - Verano 1998

Tema Central: Política Española de Cooperación para el Desarrollo

REDC 1 - Invierno 1997

Tema Central: Política de Desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000

REDC 0 - Primavera/verano 1997

Tema Central: Varios Temas



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) es un centro de enseñanza superior, investigación científica y asistencia técnica adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, establecido con el objeto de promover la actividad docente e investigadora en el campo del desarrollo y la cooperación internacional. Se trata del primer Instituto de este tipo establecido en el sistema universitario español.

El IUDC se fundó en 1992 como iniciativa de un equipo pluridisciplinar de profesionales, profesores e investigadores comprometidos con los problemas del desarrollo y las relaciones Norte-Sur, que desde el año 1987 estaba implicado en actividades de formación e investigación en el ámbito de la cooperación internacional y el desarrollo local. La creación del Instituto respondió a tres grandes objetivos: vincular el mundo universitario y profesional desde la perspectiva de la investigación aplicada, insertar en el sistema universitario los cursos de cooperación que se venían llevando a cabo en años anteriores, y contribuir desde la reflexión y el análisis científico a la mejora de las políticas, las estrategias y las metodologías aplicadas en el campo de la cooperación al desarrollo.

Desde sus comienzos el Instituto organiza **cursos de postgrado en cooperación internacional** que pretenden satisfacer las crecientes necesidades de formación especializada de los profesionales y voluntarios que actúan en el campo de la cooperación internacional al desarrollo. La propuesta formativa del IUDC se dirige a entidades públicas y privadas, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales. También pretende dar respuesta a las necesidades de formación de postgrado del ámbito académico y de investigación. Los cursos del IUDC se inscriben en la normativa académica de estudios de postgrado de la Universidad Complutense, y conducen a la obtención de los títulos propios que otorga dicha Universidad. Enraizado en la realidad española y europea, pero con vocación internacional, los docentes, los investigadores y los estudiantes del IUDC proceden de diversos países y entornos culturales.

A través de sus **investigaciones**, el IUDC pretende ser un punto de referencia para la reflexión, la consulta y la documentación sobre las actividades de la cooperación española, sea gubernamental, descentralizada o no gubernamental. El seguimiento, el análisis y la elaboración de

propuestas sobre la política de cooperación de otros donantes bilaterales, de la Unión Europea y de los organismos internacionales también es un punto focal de la actividad de investigación del Instituto.

En el ámbito de la **asistencia técnica**, el IUDC pretende vincular al mundo universitario y a los actores directos de la cooperación internacional al desarrollo, aprovechando las potencialidades de ambos, con el objeto de mejorar la calidad de las acciones de cooperación y desarrollo. Un rasgo característico de la actividad del Instituto es la búsqueda de sinergias positivas entre la investigación, la formación y las actividades de asesoría.

Por último, el Instituto también convoca **seminarios y jornadas de reflexión y diálogo** sobre las políticas de cooperación internacional y las relaciones Norte-Sur, y ha iniciado una línea de publicaciones con el objeto de difundir el resultado de sus investigaciones, dar a conocer otros estudios relevantes, y proporcionar materiales actualizados para la formación. Es precisamente con este objetivo que se ha preparado la Serie "Desarrollo y Cooperación", dentro de esta Colección de Los Libros de la Catarata.

Desde su espíritu universitario, el Instituto quiere brindar **un espacio abierto y plural** a quienes desean contribuir, desde el rigor y la calidad científica, al enriquecimiento del debate y la elaboración de propuestas innovadoras sobre el desarrollo y la cooperación internacional.

Cómo contactar con el IUDC-UCM:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (IUDC-UCM)

Donoso Cortés, 65 - Sexto.
28015 Madrid

Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Facsímil: (+34-1) 394 64 14

Correo electrónico: iudcucm@eucmax.sim.ucm.es
URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>