
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 promocióne 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.