
APUNTES SOBRE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

PATRICIA DÉNIZ ALONSO Y ENARA ECHART MUÑOZ*

RESUMEN

Este artículo presenta algunas de las principales iniciativas que se están dando, tanto en el ámbito internacional como en el español, en la agenda y la política de cooperación para el desarrollo, tomando como referencia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, convertidos ya en la nueva guía de actuación en materia de desarrollo.

ABSTRACT

The article presents some of the principal initiatives being developed in both the spanish and international context, in the development cooperation agenda and policy, taking as a reference the Millenium Development Goals, that have already become the new acting guide in deveploment.

RÉSUMÉ

Cet article présente les principales initiatives qui se donnent, tant dans la scène internationale comme dans le territoire espagnol, dans l'agenda et la politique de coopération pour le développement, en prenant comme référence les Objectifs du Milénaire, qui sont devenus le nouveau guide de conduite en matière de développement.

* Patricia Déniz Alonso es magíster en Cooperación Internacional, investigadora del IUDC y doctoranda en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Enara Echart es experta en promoción y gestión de ONGD, investigadora del IUDC y doctoranda en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.

La Agenda de Desarrollo Internacional

En los últimos años hemos asistido a un renovado interés por contar con una agenda internacional de desarrollo aprobada y consensuada por numerosos países y organismos multilaterales: es la conocida como Agenda 2015, definida en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas del 2000, y que incluye como una de sus principales propuestas los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹. Se trata de una agenda medible, con metas e indicadores, que permite hacer un seguimiento de los resultados a alcanzar por todos los países antes del año 2015. Cinco años después de su aprobación, lo cierto es que los avances hacia la consecución de estos objetivos de desarrollo son más bien escasos, salvo algunas excepciones.

El Proyecto del Milenio de Naciones Unidas fue creado con el propósito de analizar y proponer las mejores estrategias para alcanzar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El pasado mes de enero, el Proyecto presentó el Informe *“Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”*², bajo la dirección de Jeffrey D. Sachs. El informe se estructura en 18 capítulos en los que se presentan los ODM, la situación actual y los frenos para su consecución, las Estrategias de reducción de la pobreza, la importancia de la inversión pública, la buena gestión de los asuntos públicos, la participación de la sociedad civil y el sector privado, las necesidades especiales de África, las estrategias frente a los conflictos, la reorganización de la asistencia y el comercio, y los bienes públicos, entre otros temas.

Asimismo, este informe presenta diez recomendaciones fundamentales para lograr los ODM: 1) los países en desarrollo deben adoptar estrategias para la reducción de la pobreza basadas en los ODM; 2) estas estrategias deben servir de base para incrementar las inversiones públicas, crear empleo y movilizar los recursos nacionales y la AOD, así como reforzar la gobernanza, promover los derechos humanos y fomentar la participación de la sociedad civil; 3) la ejecución de estas estrategias debe hacerse en colaboración con la sociedad civil, el sector privado y los socios internacionales; 4) los donantes deben apoyar, con incrementos de AOD, a aquellos países que avanzan en la consecución de los ODM; 5) los donantes y receptores deben poner en marcha

1. Una presentación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de las principales cumbres de Naciones Unidas que los han ido definiendo, así como de los documentos relacionados con los mismos, se puede encontrar en <http://www.ucm.es/info/IUDC/Agenda2015/Agenda2015.htm>.

2. Proyecto del Milenio, *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>.

acciones de “ganancia rápida” (Quick win); 6) se deben apoyar las iniciativas regionales (como la NEPAD); 7) los donantes deben incrementar la AOD (con el objetivo de llegar al 0,7% en el 2015) y aliviar la deuda externa; 8) los países desarrollados deben abrir sus mercados, en el marco del Programa de Doha; 9) los donantes deben apoyar la investigación científica y de desarrollo para apoyar las necesidades de los pobres; y 10) se debe reforzar la coordinación entre las agencias de Naciones Unidas en apoyo a los ODM.

Estas recomendaciones vienen a señalar los grandes retos de la cooperación internacional ante los escasos progresos realizados desde la adopción de estos objetivos en el año 2000; unos resultados negativos que serán objeto de evaluación y reflexión en la Cumbre de Alto Nivel que se celebrará en septiembre de este mismo año en Nueva York (Cumbre de Milenio +5).

En marzo del 2005, el Secretario General de Naciones Unidas presentó su Informe de Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio: “*Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*”³. En este informe se presentan los desafíos para alcanzar los ODM, y la oportunidad histórica en la que se nos presenta (“En una era de abundancia mundial, nuestro mundo posee los recursos que pueden reducir espectacularmente la enorme brecha que persiste entre los ricos y los pobres, siempre que esos recursos se empleen al servicio de todos los pueblos”), que requiere una importante acción colectiva en pro de una libertad más amplia. Para ello propone un plan de acción, que enfatiza en el objetivo 8 (en cuestiones como la asistencia, la deuda, o el comercio). El resto de apartados se centran en la sostenibilidad medioambiental, la seguridad colectiva, la dignidad, y el fortalecimiento de la Naciones Unidas.

En paralelo a estos informes, se han ido desarrollando otras iniciativas para impulsar estos objetivos, como la Alianza Internacional contra el Hambre y la Pobreza. En su encuentro de alto nivel, que tuvo lugar el 20 de septiembre de 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno de Francia, España, Brasil y Chile, y el Secretario General de las Naciones Unidas, se reunieron en Nueva York con el objetivo de relanzar la lucha contra el hambre. “El hambre es la peor arma de destrucción masiva” es la premisa desde la que se pretende fomentar la aplicación de alternativas viables de financiación, que se traduzcan en una mayor seguridad alimentaria en el mundo, esto es, una mayor contribución a la seguridad humana. En el Informe final del encuentro, tras

3. Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Informe del Secretario General, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, Nueva York, Marzo 2005. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/>

incidir en la necesidad de incrementar la AOD y mejorar su eficacia (en consonancia con los compromisos adoptados en Monterrey), se presentan algunas propuestas de financiación alternativas, tales como: 1) la imposición sobre las transacciones financieras; 2) la imposición sobre el comercio de armas; 3) la Facilidad de Financiación Internacional (mecanismo para prefianciar el desembolso de la ayuda gracias a un plan de endeudamiento garantizado por los Estados participantes); 4) los derechos especiales de giro (DEG) para financiar el desarrollo (los DEG son activos de reserva internacionales emitidos por el FMI para complementar las reservas oficiales existentes de los países miembros); 5) una base impositiva sólida y fiable (luchando contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales); 6) la mejora del efecto de las remesas; 7) las aportaciones voluntarias a través de las tarjetas de crédito; o 8) la inversión socialmente responsable o los “fondos éticos”.

En cuanto a las Campañas, la principal en este sentido es la Campaña del Milenio⁴, iniciativa de Naciones Unidas que tiene como objetivo principal dar difusión, seguimiento y cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tiene tres áreas centrales de acción: ayuda oficial al desarrollo, comercio justo y deuda. En España recibe el nombre de “Campaña sin Excusas hasta el 2015”⁵.

Al margen del sistema de Naciones Unidas, la sociedad civil también se ha movilizado para presionar en pro del cumplimiento de los ODM. Surge así la “Llamada global para actuar contra la pobreza”⁶, una amplia coalición internacional —simbolizada con una banda blanca— que reúne a individuos, organizaciones y movimientos sociales de más de 100 países para asegurar que los líderes del mundo cumplan sus promesas, y lograr un avance significativo en la eliminación de la pobreza para 2005. Dentro de esta “Llamada global”, la Coordinadora de ONGD española inició la campaña: “Pobreza Cero”⁷, un llamamiento a la sociedad para que se movilice, actúe y presione a los líderes políticos y exija el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Partiendo de la premisa de que “somos la primera generación capaz de erradicar la pobreza, ¡presiona!”, el manifiesto de la campaña pide: más y mejor ayuda, más coherencia, cancelar la deuda impagable, deuda por desarrollo, cambiar las normas del comercio, eliminar las subvenciones, proteger los servicios públicos, y favorecer el acceso a la tecnología.

4. El sitio web de la Campaña del Milenio es: <http://www.millenniumcampaign.org>.

5. <http://www.sinexcusas2015.org/>.

6. <http://www.whiteband.org/>.

7. <http://www.pobrezacero.org/>.

Las novedades en la política española de cooperación para el desarrollo

La actual política española de cooperación para el desarrollo se ha hecho eco de estos movimientos en el ámbito internacional, apostando por los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde diversos ámbitos.

La llegada del partido socialista al gobierno supuso cambios importantes en la concepción de la política española de cooperación para el desarrollo, cambios que quedan reflejados principalmente en su marco jurídico, tal y como pone de manifiesto el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008⁸, y que poco a poco se van traduciendo en nuevas fórmulas de trabajo, de planificación y de gestión, tanto a nivel institucional como instrumental.

A este respecto, cabe destacar el rol que pretende jugar España en la agenda internacional de desarrollo, mediante una participación más activa en iniciativas ligadas a la búsqueda de consensos y de alternativas para promover el desarrollo y luchar contra la pobreza. Su participación en la Alianza Internacional contra el Hambre y la Pobreza es una clara muestra del compromiso renovado de nuestro país en esta búsqueda de coordinación entre donantes y de armonización de procedimientos.

Más allá de las acciones en el ámbito internacional, de los compromisos y las alianzas, el propio sistema español de cooperación internacional para el desarrollo está inmerso en un amplio proceso de reformas. El cambio de denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores, hoy Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, no se reduce a lo meramente conceptual, sino que implica la elevación de la cooperación a rango ministerial, lo que debería conducir a una mejora en la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado, y la coherencia entre las políticas públicas con impacto en los países en desarrollo.

A esto se suman las modificaciones introducidas en los tres organismos consultivos: el Consejo de Cooperación, la Comisión Interterritorial y la Comisión Interministerial. El nuevo Consejo de Cooperación cuenta un representante más de la universidad española y un nuevo representante de la economía social, así como con representantes de sindicatos, empresarios,

8. Disponible en <http://www.aeci.es/>. Un análisis de su puesta en marcha y contenidos del Plan puede encontrarse en Sotillo Lorenzo, José Ángel, "El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Número 9/ 2005, disponible en <http://www.reei.org/reei9/reei9.htm>.

ONGD, organizaciones de derechos humanos, y con tres expertos y tres expertas en materia de cooperación y desarrollo. De otro lado, se ha reactivado el diálogo con las autonomías en el seno de la Comisión Interterritorial, en la que todas —exceptuando a la región de Murcia— votaron a favor del nuevo Plan Director de Cooperación.

La reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), también se inscribe en este proceso de reforma general de la cooperación española, y contempla introducir modificaciones no sólo técnicas y de gestión, sino también en su capacidad de adaptación a los nuevos retos de la cooperación y en la propia estructura del personal. Asimismo, se prevé la creación de una Oficina de Ayuda Humanitaria y de Emergencia, para superar los actuales problemas de esta unidad y facilitar una mejor capacidad y calidad de respuesta ante las crisis humanitarias.

El elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo lo constituye el nuevo Plan Director de la Cooperación Española, que fue aprobado con el apoyo unánime de todos los agentes de la cooperación española —incluyendo a aquellos representados en el Consejo de Cooperación para el Desarrollo—.

El Plan Director 2005-2008, hace una clara apuesta por el multilateralismo, e intenta integrar a la política española de cooperación para el desarrollo en el marco de la agenda internacional de desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen una guía de especial referencia, y a la lucha contra la pobreza como prioridad básica se suman la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural.

En el ámbito de las prioridades geográficas, América Latina, el Magreb y Oriente Medio continúan siendo las regiones prioritarias de la cooperación española, pero se prevé dirigir una mayor atención al África Subsahariana, en consonancia con los compromisos internacionales (concretamente el octavo de los ODM) y como reflejo del intenso debate en torno a la necesidad de cooperar más y mejor con los países menos avanzados (a los que se destinará al menos un 20% de la AOD). Lo novedoso en este apartado es que se establecen tres categorías de áreas geográficas y países de actuación, en base a una serie de criterios: en primer lugar, la que abarca a los países prioritarios, en los que se concentrará un mayor volumen de recursos y para los que se elaborará un Documento Estratégico País (DEP). Esta nueva forma de trabajo, en la que se avanzó escasamente bajo el anterior Plan Director, permitirá promover un marco más flexible y estable de cooperación en el largo plazo, así

como una mayor apropiación nacional del proceso de desarrollo por parte del receptor de la ayuda. Pero también contribuirá a mejorar la coherencia de políticas de la Administración General del Estado, pues su elaboración requerirá de la participación de todos y cada uno de los actores de la cooperación española (comunidades autónomas, municipios, sociedad civil), y también de aquellos presentes en el país receptor de la ayuda.

Pero también se prevé otro grupo de países que carácter preferente, que incluye a aquellos no recogidos en la lista anterior y que a pesar de su mayor nivel de desarrollo en términos absolutos, también presentan grandes sectores de población sumidos en la más absoluta pobreza. A estos países se les dará una atención focalizada y puntual dirigida a zonas geográficas y sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables. Por último, se establece una tercera categoría de países o regiones que se encuentran en circunstancias especiales. En este caso, la elaboración de un Plan de Actuación Especial permitirá programar las actuaciones destinadas a prevenir o reaccionar frente a situaciones con un impacto negativo en el desarrollo de los sectores más vulnerables de la población, derivadas de la debilidad del sistema democrático, de un post conflicto o posible conflicto, una crisis financiera, social, o desastres naturales.

En lo referente al ámbito presupuestario, el nuevo Plan Director contempla el incremento progresivo de la Ayuda Oficial al Desarrollo, hasta alcanzar en el 2008 el 0,5 % del PIB, y posteriormente el 0,7% en el año 2012. Pero la mejora de la calidad de la ayuda también se recoge como uno de los principales retos de la cooperación española para este período. A este respecto, cabe señalar que bajo el nuevo Plan Director, se contempla ir más allá del mero asistencialismo y abordar las verdaderas causas de los problemas del Sur desde el fomento y fortalecimiento de las capacidades y opciones de la persona, así como las del ámbito institucional.

Se hace así una clara apuesta por el desarrollo entendido en términos humanos, un proceso que ha de venir de la mano de una mayor gobernabilidad y responsabilidad institucionalidad en los países socios del Sur. Por ello, junto a los tradicionales instrumentos de la ayuda, se incorporan otras modalidades como el apoyo al presupuesto, cuyo principal objetivo es dotar de mayor protagonismo a los gobiernos y autoridades locales de los países receptores, siempre que se comprometan con los objetivos del desarrollo y cuenten con estrategias nacionales específicas para ello. No obstante, en aquellos países en los que no existan políticas o estrategias nacionales dirigidas a la consecución de un “desarrollo participativo, equitativo, incluyente y ambiental y culturalmente sostenible”, la cooperación española promoverá la adopción de los mismos y su puesta en práctica bajo acuerdos de carácter político y de asociación.

En lo que respecta a la deuda externa, se pretende ir más allá del alivio de la misma, y apostar por vías de actuación que atiendan a las causas primeras del sobreendeudamiento de los países del Sur, impulsando varias iniciativas multilaterales y acometiendo también acciones desde el marco bilateral.

De otro lado, se recoge la redefinición de instrumentos altamente controvertidos como los créditos FAD y la cooperación cultural, y se apuesta por dotar de mayor prioridad a la educación para el desarrollo y la sensibilización social, cada vez más necesarias en un mundo en el que las causas y las soluciones de los problemas de desarrollo también son responsabilidad de todos los ciudadanos y ciudadanas del Norte.

Asimismo, cabe destacar que el nuevo Plan recoge la necesidad de recuperar y promover el diálogo y el consenso entre los actores de la cooperación, y a este respecto contempla la puesta en práctica de un nuevo marco de colaboración, diálogo y financiación pública de las ONGD. En la nueva Orden de Bases de Subvenciones, que todavía está en proceso de formulación, aparecerá una nueva figura, los convenios de cooperación, que pretenden no sólo financiar por fin la formulación de los proyectos —cuestión reivindicada desde hace años—, sino establecer también acuerdos de intervención por objetivos, que permitan romper la actual rigidez del sistema y favorecer el trabajo conjunto entre las ONGD y entre éstas y la administración pública.

Todos estos objetivos, prioridades y criterios de asignación de la ayuda, se encuentran ya desarrollados en el Plan Anual de Cooperación Internacional para 2005 (PACI)⁹, en cuya elaboración participaron los distintos actores involucrados. Este Plan Anual, que se divide en tres partes, establece un nuevo modelo de gestión orientada a los resultados y cifra la Ayuda Oficial al Desarrollo en un 0,31% del PNB para el año 2005. Asimismo, está formado por dos nuevas herramientas: de un lado, la matriz de planificación, en la que se especifican las principales actuaciones de la cooperación española para este año, los actores involucrados en cada una de ellas y el área prioritaria a la que pertenece. De otro, las fichas país, en las que se recogen las líneas prioritarias de la cooperación española en cada país durante este período.

En definitiva, son muchas las novedades que se están introduciendo en la política española de cooperación para el desarrollo, pero también son muchos los retos a los que debe hacer frente el conjunto del sistema de cooperación. El salto cuantitativo, pero sobre todo cualitativo que se pretende

9. Disponible en <http://www.aeci.es/>

dar a la cooperación española, no sólo implica introducir cambios en los objetivos, las prioridades geográficas y sectoriales, la gestión de instrumentos o las formas de planificar y actuar. Requiere de un marco general que impulse la coherencia entre la política de cooperación para el desarrollo y las que habitualmente la contradicen de forma directa —limitando su eficacia y las oportunidades de desarrollo de los países del Sur—, tales como la política comercial, la pesquera y agrícola, la de inmigración y asilo, la de seguridad y defensa o la de internacionalización de la empresa española. La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional debe desempeñar un papel activo a este respecto.

El Plan Director se hace eco de estas cuestiones y dedica un apartado específico al respecto, con referencia directa a tres asuntos de gran relevancia en el sistema de cooperación español como son la cooperación reembolsable, la reorganización de deuda, la cooperación multilateral y el codesarrollo. Este último es especialmente novedoso; las migraciones son reconocidas como un elemento sustancial para favorecer el desarrollo, y por ello se hace hincapié en la necesidad de coordinar la política de codesarrollo con las llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales —concretamente con la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración—, sin olvidar al resto de actores involucrados y las acciones que desempeñan en el marco de sus respectivas competencias.¹⁰ Aunque aún de forma incipiente, es un claro ejemplo de la necesidad de renovar esfuerzos por una mayor coherencia entre las políticas en el ámbito nacional, pero también en el marco del sistema multilateral, en respuesta al compromiso asumido por España en instancias internacionales como la Unión Europea, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y las Naciones Unidas.

10. A este respecto, el Plan Director, desarrolla cinco líneas de actuación, considerando de forma prioritaria dos países con altos índices de migración hacia España, y con los que la Cooperación Española tiene una vetusta tradición de trabajo, como son Ecuador y Marruecos.