
BALANCE DE UNA DÉCADA: LA RIQUEZA DE LAS NACIONES Y EL EFECTO DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL DEL GOBIERNO DEL PARTIDO POPULAR EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

RICARD PÉREZ CASADO

RESUMEN

Frente al actual modelo neoliberal de cooperación al desarrollo, alejado del consenso internacional acerca de la orientación de la ayuda, el autor apunta aquellos ámbitos que deben priorizarse para una política de desarrollo eficaz en la lucha contra la pobreza, tales como la distribución geográfica y sectorial estratégica de la ayuda, la coherencia entre las políticas de los donantes, la importancia de las políticas públicas de los Estados receptores o la participación de la sociedad civil.

ABSTRACT

Away from the international consensus brought about in the 90's on how to make a pro-poor aid more effective, the current model of neoliberal development assistance is not taking into consideration crucial aspects on how aid should be distributed to poorest countries and basic sectors. Therefore, aid should focus, among several aspects, on the principles of coherence

* Diputado del PSOE por Valencia y Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados.

among donors, the role of public expenditures in recipient countries as well as the role of civil society.

RÉSUMÉ

Face à l'actuel modèle néolibéral de coopération au développement, éloigné du consensus international sur l'orientation de l'aide, l'auteur souligne les aspects qui doivent être prioritaires pour une politique de développement efficace dans la lutte contre la pauvreté, tels que la distribution géographique et sectorielle stratégique de l'aide, la cohérence entre les politiques des pays donateurs, l'importance des politiques publiques des Etats récepteurs ou la participation de la société civile.

Como señalan Tony German y Judith Randel en el Informe 2002-2003 de la realidad de la Ayuda, nunca antes habían sido tan ricos los países donantes del mundo que, en marzo de 2002, llegaron a la Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo de Monterrey: mientras que entre los años 1961 y 2000, la riqueza por persona se ha más que duplicado, la Ayuda Oficial para el Desarrollo —después de haber llegado a su punto máximo en 1992, año en el que tuvo lugar la Cumbre de la Tierra en Río— ha disminuido en términos reales casi en un 12%.

Efectivamente, hemos disfrutado en este fin de siglo de un largo período de crecimiento económico continuado, de grandes avances en el tratamiento de las enfermedades y de mejora en los niveles formativos de los pueblos. Sin embargo, las desigualdades entre las personas y los pueblos se acrecientan: el mundo se ha hecho más rico, pero también más desigual. “*Nunca fueron tan ricos, nunca tan tacaños*”, destacan dichos autores.

¿Qué ha pasado en estos decisivos años de fin de siglo? Convendría reflexionar sobre el impacto del pensamiento neoliberal en el abandono del objetivo del 0,7% fijado por Naciones Unidas en el año 1970 y con el que se comprometieron los 22 Estados miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Como resalta Manuel Iglesia-Caruncho, la llamada “*fatiga de la ayuda*” y su cuestionamiento en reducir la pobreza y promover el desarrollo, ha servido de excusa, junto a la contención del déficit público, para justificar la reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo desde el 0,33% del PIB promedio de los

países del CAD alcanzado en los años 80, hasta el 0,22% del PIB de finales de los 90.

Para el neoliberalismo, sólo cuando existen políticas macroeconómicas solventes en el país receptor —entendiendo como tales las políticas liberales ortodoxas— se establece una relación directa entre ayuda y crecimiento económico. En este sentido, el informe *Assessing Aid* del Banco Mundial (1998), uno de los más influyentes de la década pasada, priorizó la conveniencia de reorientar la AOD en favor de los países con mejores políticas, pues así se conseguiría un uso más eficaz de la misma. Una posición que es la que ha sido adoptada por la Administración Bush, quien anunció en Monterrey que sólo ayudaría a los países que liberalizasen su economía. Argumentación utilizada asimismo, por cierto, por el Secretario de Estado de Cooperación de nuestro país, para justificar la visión condicionada del papel que debe cumplir la AOD española.

Pero conviene precisar que existen distintas visiones acerca de lo que hay que entender por “buenas políticas”.

Es difícil no compartir la idea de que las políticas públicas del país que recibe la ayuda están relacionadas con la eficacia de la misma en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo. Pero para la economía liberal y las instituciones financieras internacionales, la responsabilidad del crecimiento descansa básicamente en el sector privado. A favor de dicho sector se encaminaron los programas de reforma estructural exigidos a los países en desarrollo por el FMI y el Banco Mundial durante las dos últimas décadas y que, sin embargo, han fracasado.

Otras corrientes de la economía —y organismos como el PNUD—, sin dejar de reconocer el papel del sector privado en el crecimiento económico, alienan una intervención activa del Estado en cuestiones esenciales para el desarrollo, como la apuesta por la educación y la salud de la población (el capital humano), el conocimiento (el capital tecnológico), las regulaciones y el buen funcionamiento de las instituciones (el capital social), el control democrático sobre los procedimientos de la toma de decisiones públicas (la participación ciudadana y la transparencia). En su lugar, los programas de reforma estructural han desconsiderado el papel del Estado en la promoción de la dinámica económica y la cohesión social.

No obstante se han realizado ciertos avances y existe un consenso internacional sobre cómo debe orientarse la cooperación al desarrollo. Conviene resaltar aquellos aspectos que son parte de dicho proceso y que servirán para

analizar la evolución de la política española de cooperación en esta última década:

- La necesidad de redistribuir geográficamente la AOD en favor de los países de menor desarrollo relativo y el compromiso de destinar al menos el 0,15% del PIB de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo a los países menos adelantados.
- El compromiso de aumentar la AOD dirigida a la erradicación de la pobreza en los países receptores, en línea con la Iniciativa 20/20.
- Conseguir una mayor *coherencia* entre el objetivo del desarrollo y el resto de las políticas externas de los países desarrollados.
- Una mayor conciencia sobre la necesidad de contar con políticas económicas y sociales solventes por parte de los gobiernos de los países en desarrollo.
- El reconocimiento de que la AOD tiene que integrarse en una estrategia de desarrollo protagonizada por el país beneficiario.
- El compromiso de mejorar los términos concesionales de la AOD dirigida a los países de menor desarrollo relativo.
- El interés creciente por nuevos ámbitos del desarrollo humano sostenible: género, medioambiente, educación y capacitación técnica, descentralización local.
- La creciente participación en las acciones de cooperación de la sociedad civil, en países donantes y receptores —ONGD, universidades, sindicatos—.

Y es precisamente a este tipo de cuestiones y a su necesaria reorientación en nuestro país, a las que hacía referencia el Manifiesto publicado en junio de 2001 y suscrito por más de 100 organizaciones y varios cientos de personas comprometidas con el objetivo del desarrollo, titulado “*Ante la contrarreforma en el sistema de ayuda: por una política de cooperación efectivamente orientada a combatir la pobreza*”.

Una contrarreforma que no respondía a las expectativas que había creado la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el desarrollo de 1998 y que alejaba al sistema español de los principios y orientaciones que conforman el consenso internacional. Se había roto el clima de diálogo y de consenso social que había servido, tras las movilizaciones de la Plataforma 0,7% y la concienciación que provocaron en la sociedad española, para configurar ese marco normativo y la preparación del borrador del primer Plan director de la cooperación española.

Cinco eran los problemas que destacaba el Manifiesto y que, a mi juicio, persisten y caracterizan los actuales déficits de la cooperación española:

- El estancamiento que sufren los actuales recursos públicos destinados a la ayuda al desarrollo —el 0,22% del PIB—, que sitúa a España en los últimos puestos —el lugar 22— de los miembros del CAD. Ni la operación de cancelación de deuda con Guatemala que ha elevado el porcentaje de PIB a un 0,30% en el 2001, ni las previsiones adoptadas en los Presupuestos Generales para el 2003, servirán para revertir la tendencia al descenso del PIB destinado a la AOD española en los últimos años.
- La importante presencia del interés propio —el “interés del donante”— en el sistema español de cooperación, que se manifiesta en la confusión deliberada de objetivos —comerciales, empresariales, culturales— distintos a los de la lucha contra la pobreza y a los acordados en la *Cumbre del Milenio* para el 2015. Por otra parte, la elevada vinculación de la ayuda a la compra de bienes y servicios españoles.
- Una dispersión excesiva de la AOD entre numerosos países y una distribución geográfica inadecuada, donde prevalecen entre los principales beneficiarios, más que los países más pobres, los de renta media baja. Y un destino de la AOD escasamente acorde con la reducción de la pobreza. En el año 2001 se destinó a la provisión de servicios sociales básicos —educación, salud— el 9% de la AOD, según el último informe del CAD, frente al 20% propuesto por el compromiso 20/20 propuesto por el PNUD y asumido por la Cumbre de Copenhague en 1995.
- La falta de coherencia entre determinadas políticas con repercusiones en los países en desarrollo y el propio objetivo del desarrollo, como es el caso del comercio, la deuda, la inmigración o la pesca. Y la inadecuada orientación de la acción humanitaria, centrada en la primera fase de emergencia, recurriendo al crédito ligado para financiar las tareas de reconstrucción, sin una política de prevención centrada en las poblaciones afectadas.
- Un diagnóstico relacionado asimismo con la ineficacia del sistema oficial de cooperación, con una notable dispersión institucional de competencias y recursos en distintos ministerios y una escasa coordinación entre los organismos responsables de la cooperación —sobre todo entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Economía y Comercio—. Todo ello acompañado de una falta de personal especializado en las instituciones responsables —derivada de una alta rotación en los altos cargos— y de deficiencias estratégicas en la programación, ejecución y evaluación de la AOD.

En este sentido, el reciente Informe del Comité de Ayuda al Desarrollo, publicado en el 2002, refuerza el análisis crítico de estas tendencias, a través de sus 12 recomendaciones. Muchos lo habrán resaltado en estas páginas, con motivo del balance de esta última década.

Quisiera detenerme, por último, en la importancia y la urgencia de recuperar el diálogo social y político sobre estos temas, roto tras la reforma unilateral de los mecanismos de representación social en el Consejo de Cooperación, y pendiente de la resolución del recurso ante el Tribunal Supremo planteado por la Coordinadora Española de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (CONGDE). Diálogo ante la próxima Convención europea, en donde la política exterior y de cooperación europeas amenazan también con “renacionalizarse”.

A esa necesidad respondía también el Comunicado por el Diálogo y la Participación que, con motivo del inicio de la Presidencia Española de la Unión Europea, suscribieron conjuntamente las organizaciones sociales que trabajan en la cooperación al desarrollo, el medio ambiente, los derechos humanos y la inmigración. La falta efectiva de espacios institucionales para la participación y el diálogo social; la concepción utilitarista de las organizaciones sociales en la ejecución subsidiaria de aquello que el Estado no puede o no quiere asumir; la tolerancia nula por parte del Gobierno hacia la crítica propositiva de las ONG y la actitud de injerencia que el Gobierno adopta en torno a los sectores sociales, eran algunos de los aspectos denunciados en ese Comunicado.

En este sentido, como Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión de Cooperación, creo que debemos apoyar y fortalecer la acción política de las ONGD. Como organizaciones surgidas para impulsar la solidaridad, no pueden permanecer ajenas al debate sobre los cambios políticos y sociales que son necesarios para hacer viable una estrategia de desarrollo compatible con la equidad, la justicia social, la sostenibilidad ambiental y el respeto de los derechos humanos.

Y para ello es necesario fortalecer su coordinación, su presencia y participación crítica en todos aquellos foros en los que se discuten aspectos esenciales para el futuro del desarrollo. Apoyaremos aquellos espacios de participación y diálogo que se requieren para completar el desarrollo estratégico y normativo que establece la Ley de Cooperación. Las próximas jornadas sobre el Estatuto del Cooperante que se celebrarán en el Congreso de los Diputados, a instancias de la Coordinadora y recogiendo el trabajo conjunto de diversas organizaciones en este tema, servirán para dar un impulso a este mandato legislativo incumplido.

Michael Edwards en la reciente publicación de su libro *“Un futuro positivo”*, señala en sus conclusiones que gran parte del mundo se ha desarrollado a una velocidad vertiginosa en los últimos doscientos años, pero que todavía somos

remisos a erradicar el escándalo del hambre y la pobreza global. Tenemos los recursos, la tecnología, las ideas y la riqueza, pero todavía no tenemos la voluntad y la imaginación que nos permitan utilizarlas con un propósito más elevado. Para lograr dicho objetivo es necesaria una acción coordinada y de gran calado a favor de una globalización de la solidaridad, para afrontar el debate sobre cuestiones como la biodiversidad y la gestión global del medioambiente, la protección universal de los derechos del hombre y del ciudadano, la legislación sobre el comercio y las inversiones extranjeras, la protección de las culturas minoritarias, la deuda externa, los derechos laborales.

Hay que cambiar el modo de hacer las cosas. No corresponde sólo a los Gobiernos adoptar estas decisiones, las ONG deben estar presentes en su discusión, si no quieren ver reducido su papel al de intentar paliar sus consecuencias, como ahora ocurre, con la creciente dinámica de atender las situaciones de guerra y emergencia en la que se ven inmersas la mayoría de ellas. La idea de la ciudadanía universal puede constituir un instrumento muy eficaz para situar el debate redistributivo más allá de la “ayuda” y definirlo en el terreno político, en el de los derechos y obligaciones.

La apuesta por el desarrollo humano implica poner en primer término la necesidad de dar poder a los sectores más débiles de la sociedad, fortalecer sus organizaciones de base, su capacidad para participar y decidir en los procesos de desarrollo. A esta concepción responden los acuerdos de Cotonou, suscritos por la Unión Europea, con los países ACP.

No ha sido ésta la actitud de nuestro Gobierno en las últimas Cumbres. Ni en las de la OMC, ni en las de Monterrey o Johannesburgo. La sociedad civil debe tener un papel relevante en dichas decisiones y es obligación de los poderes públicos facilitar dicha participación.

Falta mucho por hacer. Ni los actuales mecanismos de financiación de la ayuda, ni los programas y proyectos que subvencionan a las ONGD, responden a esta orientación estratégica de la ayuda. La actual política española de cooperación, carece de una estrategia de reducción de la pobreza, estando pendientes determinadas estrategias horizontales como la de género... Planes que requieren voluntad política y objetivos orientados al cumplimiento de los Objetivos del Milenio y que no pueden realizarse sin la participación, coordinación de recursos y diálogo con los distintos agentes que intervienen en estas políticas. En el Norte y en el Sur.