

LOS RETOS DEL MULTILATERALISMO Y EL NUEVO PAPEL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Dr. Fernando Casado Cañeque

Coordinador General de Naciones Unidas para la Campaña del Milenio en España*.

A medida que los países ricos van asumiendo el dilatado compromiso de asignar el 0,7% de sus rentas nacionales a la cooperación y el desarrollo, el debate sobre la efectividad de la ayuda se hace cada vez más necesario. A pesar de que ya han pasado 37 años desde que Lester Pearson, el primer ministro canadiense, propusiera por primera vez asignar tal cantidad, los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OECD (los 23 donantes más grandes del mundo) apenas alcanzaban el 0,3% en 2005.

Sin embargo, ha habido avances significativos. Después de la Cumbre de la Unión Europea en Mayo 2005 y la Cumbre del G8 en Gleneagles, se anunció doblar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para alcanzar los 100.000 millones de dólares para 2010. De hecho, durante 2005 los miembros del CAD aumentaron la AOD en un 27,9%, y todos confirmaron su compromiso de alcanzar el 0,7% en 2015.

Pero el aumento de estos recursos obliga a replantear el sistema existente de donación de la ayuda oficial, poniendo en cuestión la eficacia de la ayuda bilateral y los sistemas tradicionales de gestión. Uno de los efectos directos del proceso de globalización ha sido la interdependencia de los Estados, sobretodo en la gestión de externalidades y de bienes públicos internacionales. La condición de pobreza extrema, así como la desigualdad que impera actualmente, no debe ser considerada como un impacto exclusivo de los que directamente la padecen, ni puede ser gestionada únicamente a nivel estatal. Su multidimensionalidad incide directamente en la presión sobre los recursos naturales, en los flujos migratorios, en la propagación de enfermedades, en las crisis humanitarias y en el deterioro ambiental.

Por lo tanto, las soluciones para paliar estos problemas no pueden ser supeditadas al ámbito estatal, requiriendo un marco institucional internacional que permita coordinar los flujos económicos de ayuda para maximizar su impacto positivo en el desarrollo. No se trata solamente de evitar los comportamientos oportunistas de los donantes, sino de aumentar sus capacidades limitadas, reducir los costes de transacción, y crear una coherencia de políticas global orientada a mejorar el impacto en el desarrollo.

Es inviable esperar que los 2.000 millones de personas que viven en condiciones de pobreza dependan de la caridad oscilante de los gobiernos ricos. En este sentido, la ayuda bilateral, en especial la ayuda orientada a proyectos concretos, no sólo condiciona las prioridades de inversión de los países receptores, sino que limita el desarrollo democrático de los mismos, ya que se ven obligados a responder cada vez más a las exigencias de los donantes y no a las de su propia ciudadanía.

* www.sinexcusas2015.org

Tal y como han demostrado varios estudios de la OECD, la Comisión Europea o el Banco Mundial¹, la implementación de proyectos de cooperación está condicionando seriamente la capacidad de gestión de los países en vías de desarrollo. A lo largo de 2004, se financiaron más de 60.000 proyectos, y algunos países recibieron más de 800 nuevos proyectos por año, hospedaron alrededor de 1.000 misiones de donantes, y tuvieron que presentar 2.400 informes de seguimiento. Zambia, por ejemplo, tiene más de 1.200 cuentas con donantes y Mozambique esta ejecutando alrededor de 1.000 actividades externas por valor inferior a los 2 millones de dólares. En todos estos casos, el 70% de los proyectos tiene una duración menor de tres años, condicionando la continuidad y la planificación sostenible de los programas.

Ante tal situación, no extraña la declaración del Ministro de Tanzania solicitando un periodo libre de misiones externas para poder trabajar a nivel local con objetivos concretos de desarrollo.

Una de las evidencias más latentes en los análisis de gestión de la ayuda oficial y los intentos de maximizar su eficiencia es que ni la ayuda bilateral ni la cooperación por proyectos será capaz de responder a los retos globales de la lucha contra la pobreza. Mientras la ayuda a la cooperación siga dependiendo de la voluntariedad de los Estados y su distribución no responda a unos criterios acordados en un marco jurídico internacional, será muy difícil diferenciar la asignación de la ayuda de los intereses partidistas geopolíticos y comerciales de los Estados.

Una solución que resuelve en parte la llamada enfermedad de proyectitis de los países donantes es el apoyo presupuestario. Tal y como se confirmó en la Declaración del Milenio², la principal responsabilidad de superar los círculos viciosos de pobreza extrema es de los propios países en vías de desarrollo, y en ellos debería recaer la obligación de poner en marcha estrategias de reducción de pobreza, asignar los presupuestos públicos necesarios, promover la gobernanza, la transparencia de gestión y los mecanismos de lucha contra la corrupción que permitan lograr los resultados deseados.

Los países donantes nunca han mostrado mucho entusiasmo ante este tipo de ayuda directa, ya que según reclaman, no garantiza que la ayuda vaya dirigida a las necesidades prioritarias de asegurar los bienes públicos básicos (como educación primaria, acceso sanitario, etc.) y puede ser empleada a otros fines, ya sean militares o políticos. Sin embargo, a parte de que la cooperación por proyectos libera a los gobiernos receptores de sus responsabilidades públicas de garantizar dichos bienes, estudios recientes contradicen la opinión convencional de que el apoyo presupuestario genera más corrupción, ya que según han demostrado, fortalece la gestión financiera de las instituciones públicas receptoras, incentiva la transparencia en la gestión y la formulación de estrategias orientadas a la reducción de la pobreza, y genera una relación más equitativa entre donantes y receptores³.

Como contraparte, es preciso constatar el riesgo que podría suponer el apoyo presupuestario si fuera utilizado por los países donantes para condicionar la formulación presupuestaria o la asignación de prioridades por parte de los países

¹ Para más información, considerar los informes del Banco Mundial: Global Monitoring Report 2005 y Aid Effectiveness Review 2006; los de la OECD y la Comisión Europea (EU Donor Atlas 2006. Volume I. Mapping Official Development Assistance); o el informe de Oxfam International "Paying the price: Why rich countries must invest now in a war on poverty" 2005. Oxford.

² Naciones Unidas. (2000). Declaración del Milenio. A/RES/55/2. Nueva York.

³ OECD/DAC. (2005). Effective practices in conducting Multi-Donor Evaluations. Paris.

receptores. Iniciativas como la propuesta de Naciones Unidas de asignar el 20% del presupuesto público en servicios sociales básicos, o el promover la participación parlamentaria y de la sociedad civil en el debate sobre la formulación de políticas que beneficien a las comunidades más pobres, ayudarían a establecer las premisas necesarias para consolidar el pacto global entre donantes y receptores que garantizaría resultados en los objetivos de desarrollo.

Por otro lado, la multidimensionalidad de la pobreza y la manera en que la globalización ha afectado a los bienes públicos internacionales dejan en creciente evidencia la incapacidad de los Estados en resolver estos problemas unilateralmente, y obliga a replantear el papel que puede y debe jugar un nuevo orden multilateral.

Para ello, es preciso retomar el proceso de reforma de los organismos internacionales, ya que la autoridad política de los mismos sigue estando basada en el modelo de Estados soberanos, con una participación exclusivista que no otorga representación a otros actores globales que tienen una incidencia clave en la consecución de objetivos concretos de desarrollo⁴.

El proceso de reforma de Naciones Unidas propuesto en la Cumbre del Milenio de 2005⁵ y formulado en el informe del Secretario General Un concepto más amplio de libertad,⁶ proponía una serie de medidas orientadas a reafirmar la consecución de los Objetivos del Milenio, adoptar un nuevo consenso sobre el concepto de seguridad colectiva, y fortalecer el sistema de Naciones Unidas a través de la reforma de su Asamblea General, su Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y la creación de un nuevo Consejo sobre Derechos Humanos.

Al margen de algunos éxitos concretos, la reforma no solo fue considerada un fracaso, sino que en diciembre 2005, los principales contribuyentes de la organización, encabezados por Estados Unidos, decidieron aprobar el presupuesto para el bienio actual (2006-2007), autorizando a la Secretaría General a gastar sólo lo suficiente para los seis primeros meses, insistiendo en que esa limitación se levantaría cuando se hubieran logrado progresos significativos.

La situación en este nuevo orden mundial globalizado requiere a organismos internacionales que sean capaces de garantizar el mantenimiento y la consolidación de la paz, la defensa de los derechos humanos, combatir la pobreza extrema y los desastres humanitarios, y luchar contra las enfermedades infecciosas.

Y es inviable consolidar dicha propuesta sin una reforma profunda de dichos organismos. Tal y como solicitó Kofi Annan a principios de julio, *"es hora de que aquellos a quienes interesa realmente la reforma se unan en una nueva coalición, que salve la brecha ficticia y nociva entre el Norte y el Sur y congregue a todos los que están dispuestos a trabajar de consuno porque comparten la visión de una organización de Naciones Unidas eficaz, que obre en beneficio de todos los pueblos del mundo"*⁷.

En este contexto, es preciso replantear la responsabilidad que tienen los Estados, no sólo orientando su ayuda oficial de manera coherente, sino a la hora de

⁴ Para más información sobre estas carencias ver el artículo de José Antonio Sanahuja Multilateralismo y desarrollo en la Cooperación Española, publicado en la Realidad de la Ayuda 2005-2006 de Intermon Oxfam, y la Comisión for Global Governance, Our Global Neighbourhood, de Oxford University Press.

⁵ Naciones Unidas. (2005). *Declaración del Milenio 2005*. A/RES/60/1. Nueva York.

⁶ Naciones Unidas. (2005). Un Concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. A/59/2005/, Nueva York. 21 de marzo 2005.

⁷ Kofi Annan. ONU, la hora de la verdad. Artículo publicado en El País a 2 de julio 2007.

garantizar un sistema multilateral eficaz que permita resolver las principales amenazas globales que los Estados no pueden resolver de manera unilateral.

El Plan Director de la Cooperación Española 2004-2008 establece la política multilateral de España como un componente esencial de su política exterior. Asimismo, afirma que el objetivo principal que se propone a través de su política multilateral es el apoyo a la comunidad internacional en sus esfuerzos para que se cumplan los compromisos de la Declaración del Milenio. Se puede afirmar que es la primera vez que el Gobierno Español plantea una estrategia multilateral coherente y prioritaria que contrasta con el papel y las responsabilidades que tiene como país donante.

Ocupando la undécima economía mundial, España es el octavo país contribuyente al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, (un 2,52 %, que representa alrededor de 81 millones de US\$ para 2004-2005). Sin embargo, su política de contribuciones voluntarias ha relucido por su carencia y escasez. De hecho, hasta ahora, las contribuciones a estos fondos se han situado entre las más bajas de los donantes del CAD, y existía un vacío incomprensible en la reducida participación de representantes españoles en la formulación de políticas de los organismos multilaterales. Una de las razones principales ha sido la utilización de la ayuda oficial como herramienta para promover otras políticas estratégicas no vinculadas con la erradicación de la pobreza, y los vínculos viciosos entre la gestión de la ayuda, la política exterior y los intereses geográficos, comerciales o culturales.

En este sentido, la nueva estrategia del Gobierno para la política de desarrollo multilateral que se presentará este otoño marca un punto de inflexión en el papel que jugará España en el entorno internacional. Durante 2006, está previsto que las contribuciones anuales voluntarias asciendan a alrededor de 330 millones de euros, de las cuales, 120 millones irán destinados a agencias de Naciones Unidas, y 200 millones a fondos fiduciarios. Asimismo, en abril se creó la primera comisión mixta con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el mes de julio está previsto organizar una con la FAO, en septiembre con UNICEF, y en octubre con la FNUAP, entre otras.

Parece evidente que estas nuevas contribuciones económicas, conjuntamente con la estrategia de promover a profesionales españoles en organismos internacionales para que tengan más incidencia en la toma de decisiones, demuestran la apuesta española por tener un papel prioritario en el nuevo marco multilateral.

Su estrategia multilateral está demostrando apostar por un proceso participativo que pretende abarcar todas las principales organizaciones con incidencia en el desarrollo, así como fomentar la coherencia de las políticas de ayuda, comercio, deuda, derechos humanos y construcción de la paz. Aunque existen ciertas dudas sobre la capacidad de crear una coherencia integrada de políticas entre los diferentes órganos ministeriales que gestionan actualmente los fondos de cooperación, se está reforzando el sistema administrativo de la cooperación, con la voluntad política de promover dicha coherencia de forma que refuerce el papel de la cooperación española, así como la influencia de España en el marco multilateral.

Para ello, será preciso no sólo aumentar las contribuciones y posicionar mejor el papel de España y los profesionales españoles dentro de estos organismos, tal y como se está haciendo, sino promover un papel activo en el proceso de reforma, de manera que se refuerce su legitimidad y se maximice su eficiencia en aquellas áreas que no se pueden abordar a través de la acción exclusiva de los Estados, como es el caso de la erradicación de la pobreza.

Bibliografía

- Banco Mundial. Global Monitoring Report 2005 - Millennium Development Goals: From consensus to momentum. Washington.
- Banco Mundial. Aid Effectiveness Review 2006.
- Development Strategies. EU Donor Atlas 2006. Volume I. Mapping Official Development Assistance. Comisión Europea; OECD. Paris.
- Jörg Faust & Dirk Messer. (2004). *Europe's New Security Agenda – Challenges for Development Policy*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- Naciones Unidas. (2000). Declaración del Milenio. A/RES/55/2. Nueva York.
- Naciones Unidas. (2005). *Declaración del Milenio 2005*. A/RES/60/1. Nueva York.
- Naciones Unidas. (2005). Un Concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. A/59/2005/, Nueva York. 21 de marzo 2005.
- OECD/DAC. (2005). Effective practices in conducting Multi-Donor Evaluations. Paris.
- OECD; Banco Mundial (2006). Prácticas Recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Primera Edición. Paris.
- OECD/DAC (2006). Survey on Monitoring the Paris Declaration on Aid Effectiveness. Paris.
- Oxfam International. (2005). "Paying the price: Why rich countries must invest now in a war on poverty" Oxford.

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto "La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa" entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de "más ayuda, mejor ayuda". Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

www.foroaod.org