

# Un paso más

## Por qué España puede marcar la diferencia en la lucha contra la pobreza

Del 14 al 16 de septiembre, los líderes mundiales se juegan en la Asamblea de NNUU la credibilidad de su retórica a favor del desarrollo. El Gobierno español ha asumido importantes compromisos en esta materia y ha empezado a cumplir algunos de ellos, pero ha llegado el momento de dar un paso más. España debe desarrollar una activa labor de influencia y liderazgo a favor de un resultado de la Cumbre que dé respuestas concretas a los millones de personas que padecen la pobreza y la inseguridad. Además, debe acompañar su presencia en Nueva York con una actuación consecuente a lo largo de todo el curso político que ahora comienza.

## Resumen

En el otoño de 2005 la Comunidad Internacional se juega la credibilidad de su compromiso con el logro de los Objetivos del Milenio. La 60ª Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre y la Reunión Ministerial de la OMC en diciembre constituyen dos de los momentos más relevantes para la lucha contra la pobreza de los últimos años. Además, otras convocatorias como las reuniones de otoño del Banco Mundial y el FMI, las reuniones de diversas iniciativas (como la Alianza contra el Hambre y la Pobreza o la convocada por Bill Clinton, ambas con presencia de José Luis Rodríguez Zapatero) y las movilizaciones organizadas al respecto por la Llamada Mundial a la Acción contra la Pobreza van a hacer que la agenda del desarrollo ocupe un lugar destacado en la actualidad de los próximos meses.

El Gobierno español ha hecho bandera en el último año de un compromiso sin precedentes con el desarrollo de los países más pobres. Tal vez por ello el reto del próximo otoño es particularmente desafiante en su caso. Si España quiere demostrar de manera efectiva su apuesta por una Política de Desarrollo (con mayúsculas) y asumir un liderazgo al respecto en el plano internacional, debe en primer lugar asumir una estrategia ambiciosa en Nueva York. En un momento en el que el resultado de la denominada Cumbre Mundial está siendo sometido a fuertes presiones por parte de diversos gobiernos para diluir su contenido, España debe trabajar activamente para lograr un documento final que incluya, como mínimo:

- a. Un plan ambicioso para alcanzar y superar los Objetivos del Milenio en el año 2015.
- b. El reconocimiento de la “Responsabilidad de Proteger” a los civiles en los conflictos armados.
- c. Un compromiso con la adopción de un Tratado sobre el Comercio de Armas
- d. Un acuerdo para mejorar sustancialmente la respuesta internacional a los desastres humanitarios.

Además, las iniciativas impulsadas por España, como la Alianza contra el Hambre y la Pobreza o la Alianza de Civilizaciones, deben empezar a concretarse en medidas reales. El gobierno español tiene que clarificar su posición en torno a la creación de nuevos impuestos globales para financiar el desarrollo, que tengan carácter adicional a la ayuda y marquen un proceso hacia una distribución más equitativa de la riqueza a escala global.

Pero no todo acaba en Nueva York. Tras la vuelta a casa, el gobierno debe trabajar de manera decidida para hacer que la práctica respalde la veracidad de su discurso. Para ello, tendrá que actuar en primer lugar en el ámbito unilateral de acción en la lucha contra la pobreza, que España está muy lejos de haber agotado. Así lo demostró el gobierno cuando asumió el compromiso de alcanzar el 0,5% de la RNB como Ayuda al Desarrollo en el año 2008. Para hacer esto realidad, los Presupuestos del Estado para 2006 deben incluir un incremento mínimo de 700 millones de euros en las partidas destinadas a cooperación. Otras medidas, como la reforma de nuestra acción humanitaria, el incremento y mejora de las medidas de condonación y conversión de deuda externa o la adopción de una ley sobre el comercio de armas son iniciativas concretas que España puede y debe adoptar en el próximo ejercicio.

Más allá de nuestras fronteras, uno de los ámbitos más relevantes para la lucha contra la pobreza en estos momentos es el debate en torno al comercio internacional, particularmente en lo que respecta a los productos agrícolas. España debe asumir un liderazgo en el seno de la Unión Europea de cara a la reforma de la Política Agrícola Comunitaria y a la definición de la posición de la UE ante la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong. Por el momento, dicha posición está muy lejos de responder a las promesas hechas a los Países en Desarrollo. Tras un silencio prolongado al respecto, el gobierno español debe ejercer una labor activa de influencia para modificar esta postura. Los países en desarrollo tienen que ver reconocido su derecho a proteger su sector agrario, mientras los países del norte deben adoptar un calendario inmediato para el cese de las exportaciones subvencionadas, a la vez que garantizan un mayor acceso de los países pobres a sus mercados.

Finalmente, España debe hacerse un hueco en el seno de los debates internacionales sobre desarrollo y seguridad humana. Para ello, tendrá que dotarse en primer lugar de una estrategia para la intervención multilateral, que lleve a nuestros representantes a mantener una posición ante debates clave (como la reforma del Sistema de Naciones Unidas) que sea coherente con la Ley de Cooperación y los objetivos de desarrollo.

## Introducción

*Un país mide su liderazgo ante el mundo especialmente por su capacidad de ayudar a los que más lo necesitan; un país mide su prestigio en el mundo por defender los valores de la cooperación y de la solidaridad.*

**José Luis Rodríguez Zapatero (enero de 2005)**

Hace ahora un año, el presidente del Gobierno español protagonizó, con la incorporación formal de España a la Alianza contra el Hambre y la Pobreza, uno de los símbolos más representativos del giro que el nuevo Gobierno quería darle a la política exterior española. Un giro en el que iba a jugar un papel especial el compromiso con la erradicación de la pobreza y el respaldo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Esta nueva orientación ha sido recibida con satisfacción por muchos de los que veníamos reclamando un cambio de rumbo en la mirada de España hacia el mundo. A lo largo del año transcurrido, este discurso se ha reiterado en numerosas ocasiones. En algunos ámbitos -fundamentalmente el de la Ayuda Oficial al Desarrollo- se ha comenzado a actuar de manera decidida. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. El Gobierno se enfrenta a retos importantes para hacer que el discurso oficial se vea arropado por una práctica coherente, que haga de España uno de los países de referencia en el panorama de la cooperación internacional.

Una de las ocasiones más claras para la acción se presenta precisamente este mismo mes de septiembre de 2005. En la Asamblea General de Naciones Unidas, los líderes mundiales se verán obligados a revisar los “no-avances” en el logro de los Objetivos del Milenio. Se espera de ellos que pongan encima de la mesa medidas y cambios concretos, planificados y presupuestados, para hacer posible un cambio radical de tendencia. En Nueva York también se rendirá cuenta de las diversas iniciativas planteadas en relación con los retos del Milenio, tales como la Alianza de Civilizaciones -propuesta por el presidente español Rodríguez Zapatero-, la Alianza contra el Hambre y la Pobreza -en la que España participa como uno de los países promotores- o la iniciativa que el ex-presidente Clinton lanzará en esas mismas fechas para debatir sobre temas como la pobreza, el papel de las religiones o el cambio climático.

Con posterioridad a la Asamblea de Naciones Unidas se reunirán los órganos de gobierno del Banco Mundial y el FMI<sup>1</sup> para, previsiblemente, ratificar el acuerdo alcanzado por el G8 en el mes de

julio pasado sobre condonación de deuda externa. Y por último en el mes de diciembre se celebrará en Hong Kong la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio, cuyo proceso actualmente se encuentra estancado por la intransigencia de la UE y los Estados Unidos en temas clave para la vida de millones de personas en los países más pobres.

Por lo que respecta a la implicación ciudadana, la Llamada Mundial de Acción contra la Pobreza continuará con sus actividades, en la que constituye ya una de las mayores movilizaciones sociales de la historia. En España, más de 1.000 organizaciones unidas en la "Alianza española contra la Pobreza" han asumido el reto. El propio Presidente del Gobierno ha mostrado su apoyo a esta iniciativa y se ha comprometido con ella a impulsar las medidas que estén en su mano para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

En este documento planteamos en primer lugar aquellos elementos que consideramos deben formar parte inexcusable de las declaraciones públicas y la acción política de España durante la Asamblea General de Nueva York. A partir de ahí, hacemos un repaso a las tareas pendientes para el curso político que ahora comienza, enumerando las actuaciones que debe acometer España – sea de manera bilateral, dentro del ámbito europeo o como parte de la comunidad internacional- para actuar en coherencia con su discurso.

La agenda es intensa, y el momento para que España marque la diferencia, fijando posiciones y actuando en consecuencia con sus compromisos, no podía ser más propicio.

# 1 Un mes de septiembre en el que el mundo se la juega.

## La “Cumbre Mundial” de las Naciones Unidas

La 60ª Asamblea General de Naciones Unidas constituirá el mayor encuentro de líderes mundiales hasta ahora celebrado. España ha dado una primera muestra de su compromiso con dicho evento, confirmando la asistencia institucional al más alto nivel (con SM el Rey D. Juan Carlos a la cabeza de delegación, acompañado por el Presidente del Gobierno, el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación y la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional). Entre la diversidad de temas a abordar en la Cumbre, destacan tres de particular relevancia para la configuración del mundo en los años próximos: la revisión del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –cinco años después de su adopción-, la configuración de la agenda de seguridad internacional y la reforma del sistema de Naciones Unidas.

Debido a la trascendencia e implicaciones de estos temas, las discusiones en torno al documento final se han prolongado durante todo el verano y previsiblemente seguirán abiertas hasta días u horas antes de la llegada de los jefes de Estado. Diversos países, entre ellos Estados Unidos, han manifestado en las últimas semanas su rechazo a muchos de los compromisos incluidos en los borradores previos, cuya eliminación supondría un rotundo revés para las expectativas creadas ante la Cumbre. Por ello, tanto en los trabajos restantes de negociación, como en la posición que fije España en su discurso ante la Asamblea, es imprescindible que se incluyan y defiendan los compromisos mínimos siguientes<sup>2</sup>:

### **Un plan ambicioso para alcanzar y superar los Objetivos del Milenio en el año 2015.**

Al ritmo actual de progreso, los ODM no se van a alcanzar en muchas partes del mundo. Para revertir esta tendencia, es necesario que la Asamblea General adopte un plan de acción urgente que incluya:

- Un incremento inmediato de la ayuda de 50.000 millones de dólares y calendarios precisos para que los países desarrollados destinen el 0,7% de su PIB en 2010.
- La cancelación del 100% de la deuda bilateral y multilateral para que los países más pobres puedan lograr los ODM.

- El compromiso de concluir en 2006 la ronda de Doha de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, de forma que el comercio beneficie a los más pobres.

La adopción de compromisos específicos y medibles en este apartado está en peligro en la recta final de las negociaciones. No está previsto ningún calendario obligatorio para alcanzar el 0,7% y algunas previsiones sobre las condiciones que deben cumplir los países receptores de la ayuda se han endurecido. Incluso se ha vuelto a reabrir el debate sobre la pertinencia de los propios Objetivos del Milenio, unánimemente aceptados por la Comunidad Internacional durante los últimos años.

### **El reconocimiento de la ‘Responsabilidad de Proteger’ a los civiles en los conflictos armados**

De Ruanda a Darfur, los Estados miembro de las NNUU han fracasado una y otra vez a la hora de movilizar a tiempo la voluntad política y los recursos necesarios para proteger a los civiles atrapados en gravísimas crisis humanitarias.

En medio de fuertes presiones, la tercera versión del documento de declaración, hecha pública el 5 de agosto<sup>3</sup>, logró mantener importantes referencias en este sentido: la responsabilidad primordial de cada Estado de proteger a su población; la responsabilidad internacional de utilizar medidas pacíficas para apoyar a los Estados en el cumplimiento de esta tarea; y la responsabilidad de la comunidad internacional –a través de las Naciones Unidas- de adoptar medidas colectivas (de diverso signo) de forma oportuna y decisiva si los medios pacíficos no son adecuados y las autoridades nacionales carecen de la voluntad o la capacidad para proteger a su población del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica o crímenes de lesa humanidad.

Sin embargo, este reconocimiento no está ni mucho menos garantizado en el texto final resultante de la Cumbre. Ciertos países – entre los que se encuentran Pakistán, Egipto, Cuba, Irán y Siria- se resisten a la adopción de este principio, alegando su temor de que se utilice como una carta en blanco para justificar cualquier tipo de intervención militar. Frente a esto, España debe asumir un rol activo para que la Responsabilidad de Proteger se mantenga y reafirme en el texto final, favoreciendo al mismo tiempo un proceso que lleve a definir las salvaguardas necesarias para evitar este tipo de abusos<sup>4</sup>.

### **Un compromiso con el establecimiento de un Tratado sobre el Comercio de Armas.**

Ni los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ni la seguridad básica para todos podrán lograrse si no hay un compromiso internacional para acabar con las transferencias incontroladas de armamento. Sería dramático que la importancia capital de combatir la proliferación y el mal uso de las armas convencionales no se recogiera adecuadamente en la resolución final. Es muy positivo el hecho de que el borrador de 5 de agosto incluyera la recomendación del *Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio*<sup>5</sup> de establecer un instrumento internacional sobre las transferencias de armas. Desafortunadamente, no se recoge el compromiso de que dicho instrumento sea legalmente vinculante, y por otra parte el redactado sobre las actividades incluidas continúa siendo demasiado ambiguo. Dado el apoyo oficial manifestado por el Presidente del Gobierno a la adopción del Tratado, es de esperar que España se convierta en uno de los países que abogue explícitamente por la permanencia y clarificación del mismo en el Documento Final de la Cumbre, apostando además porque éste sea obligatorio y aplicable a todos los tipos de transferencias e intermediación.

### **Un acuerdo para mejorar sustancialmente la respuesta internacional a los desastres humanitarios.**

Como han reconocido varios altos cargos de las propias Naciones Unidas, existe una necesidad urgente de incrementar la escala y la eficiencia de la respuesta internacional a las personas atrapadas en una crisis humanitaria, sea esta resultado de un conflicto o de un desastre natural.

Intermón Oxfam valora positivamente el compromiso –recogido en el borrador de 5 de agosto- de reafirmar la validez de los principios humanitarios, asegurar una mayor coherencia en la respuesta humanitaria internacional y acabar con la manifiesta desigualdad en la atención a las crisis en distintas partes del mundo. Pero es necesario que estos principios se incorporen de una manera más explícita, y dentro de un programa más ambicioso de reformas. Entre ellas, es crucial que los Gobiernos aporten 1.000 millones de dólares adicionales al Fondo Rotatorio Central de Emergencias de NNUU - apropiadamente reformado y reforzado-, así como el fortalecimiento de la autoridad y la capacidad de Naciones Unidas en la coordinación de las operaciones humanitarias y el desarrollo de mecanismos de evaluación de necesidades, que permitan aportar fondos de manera proporcional a las mismas.

## La Alianza contra el hambre y la pobreza y otras iniciativas en el marco de la Cumbre.

Como ya se ha mencionado, la incorporación de España a la Alianza contra el Hambre y la Pobreza, hace ahora un año, constituyó uno de los gestos más significativos del cambio de rumbo en la política exterior del nuevo Gobierno. En aquel momento realizamos una valoración positiva de esta incorporación<sup>6</sup>, a pesar de las dudas que despertaban algunos de sus elementos.

El principal interrogante sigue girando en torno a la concreción de la iniciativa y sus posibilidades reales de pasar a la práctica. En el momento actual parece que la apuesta más concreta de la Alianza consiste en el establecimiento de una “contribución solidaria en los billetes de avión”, cuyos detalles se especificarían en una reunión a celebrar en Francia en febrero de 2006. Con la información que se conoce a día de hoy, resulta todavía difícil determinar si se trata de una contribución incluida previamente en todos los billetes o a asumir voluntariamente por el pasajero, en cuyo caso resultaría difícil asegurar la estabilidad de los recursos. Tampoco queda claro cuál es el destino previsto de los fondos, aspecto que sin duda necesita clarificarse antes de poner en marcha ninguna medida. A pesar de estas dudas que es necesario aclarar, desde Intermón Oxfam (y otros muchos colectivos sociales de los países implicados en la iniciativa) entendemos que se trata de un primer paso positivo en el proceso hacia el establecimiento de auténticos impuestos globales, que sean adicionales a los recursos obtenidos mediante el cumplimiento efectivo del 0,7% por parte de todos los países donantes. A este respecto, resulta preocupante constatar que España, por el momento, se ha desmarcado expresamente de esta propuesta, que ya fue en su momento rotundamente rechazada por un alto representante del Ministerio de Economía español<sup>7</sup>. Si bien algunos temores del gobierno español sobre posibles impactos negativos de esta medida pueden estar justificados, España debe mostrar su apoyo al debate sobre la creación de impuestos globales y plantear una alternativa viable que sea discutida conjuntamente con el resto de países.

También está prevista la presentación de una propuesta de resolución a la Asamblea General para reducir el coste de las remesas de los emigrantes a sus países de origen, en la que España parece haber tenido un papel más destacado. Sin embargo, aún se desconocen los detalles y la efectividad de dicha propuesta.

Otros temas incluidos como la Facilidad Financiera Internacional avanzan también lentamente y han puesto de manifiesto las importantes divergencias que todavía persisten entre los donantes.

Finalmente, también es previsible que la Asamblea General se haga eco de la propuesta presentada el año pasado por España en torno a la creación de una Alianza de Civilizaciones para combatir el terrorismo por vías distintas a la militar. A falta de que se reúna el Grupo de Alto Nivel encargado de desarrollar el proyecto, persiste todavía una incertidumbre en cuanto a las actuaciones específicas en las que pueda concretarse esta propuesta, que en principio parece positiva en su planteamiento. En cualquier caso, es importante remarcar que ni éstas ni otras iniciativas similares –como la lanzada por el ex-presidente Clinton, que se presentará de forma simultánea a la Asamblea General- pueden constituirse en ningún caso en excusas para desviar la atención de todas aquellas medidas urgentes que los Gobiernos tienen al alcance de su mano, y que se detallan en el apartado 2 de este informe.

## Las reuniones anuales del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional

Las reuniones de otoño del Banco Mundial y el FMI constituyen el foro definido para la ratificación y concreción del acuerdo sobre deuda externa anunciado en el mes de julio por el G8, relativo a la condonación de la deuda multilateral a un grupo inicial de 18 países.

De cumplirse en su plenitud, el acuerdo tendrá implicaciones importantes, no sólo en términos de alivio efectivo para los países beneficiarios, sino también en la medida en que se asume por primera vez la lógica de la anulación al 100% de la deuda, incorporando plenamente la deuda multilateral (que siempre se había resistido), así como una cancelación permanente del stock.

Sin embargo, las limitaciones del acuerdo son todavía importantes:

- En primer lugar, porque se queda corto en el número de países, con 18 (potencialmente ampliable a otros 9) frente a los más de 60 que se estima necesitan de esta medida para poder alcanzar los ODM.
- En segundo lugar, porque también es insuficiente el alcance de la cancelación, que significará en la práctica unos 1.500 millones de dólares al año, aproximadamente un 10% de la deuda que siguen pagando anualmente el total de países que necesitan de este alivio.
- Y, en cualquier caso, porque el acuerdo mantiene importantes interrogantes en temas como las condiciones necesarias para recibir el alivio, la adicionalidad de los recursos y, sobre todo

la ausencia de un cuestionamiento del reparto de poderes y los roles de acreedores y deudores en la toma de decisiones.

En el tiempo transcurrido desde el anuncio del G8 se han puesto de manifiesto importantes resistencias por parte de diversos países a su puesta en marcha, por lo que, si bien no es esperable que se de marcha atrás en la medida, sí se pueden producir importantes modificaciones que alteren su relevancia en la lucha contra la pobreza. En particular, resulta preocupante la posibilidad de que se añadan nuevas condiciones a los países endeudados, obligándoles a someterse a un “examen anual” para avanzar en la condonación. Aunque sin duda alguna es incuestionable la importancia de las políticas nacionales para avanzar en la lucha contra la pobreza (y de hecho este constituye uno de los objetivos esenciales de las coaliciones integrantes de la Llamada Mundial de Acción contra la Pobreza), las condiciones políticas y económicas impuestas por los organismos internacionales y los donantes bilaterales han tenido importantes efectos negativos sobre el desarrollo de los países, por lo que un incremento en las mismas sería abiertamente contraproducente.

España, como miembro de pleno derecho del Banco Mundial y el FMI, debe participar activamente en esta discusión, respaldando una condonación que afecte al mayor número posible de países, respetando el principio de adicionalidad y asegurando que no se imponen nuevas y onerosas condiciones a los países beneficiarios.

## **2 De vuelta a casa, una práctica coherente con el discurso**

De nada serviría un discurso brillante de España en las grandes citas internacionales si este no estuviera respaldado por una actuación coherente durante el resto del año. Para poder asumir de manera progresiva el liderazgo externo al que España aspira en materia de desarrollo, es imprescindible que el Gobierno se presente en el exterior con la legitimidad de tener “los deberes hechos”.

La agenda para la acción en este sentido es amplia. Como hemos reiterado en numerosas ocasiones, se trata de abordar una Política Integral de Desarrollo, en la que se incluyan todos aquellos ámbitos de acción que influyen directa o indirectamente sobre los países pobres. Desde luego la ayuda oficial y la condonación de la deuda, pero también las políticas agrícola, comercial, de inversiones y de seguridad.

En todos estos ámbitos los niveles de intervención también son diversos. Por una parte, España como actor individual tiene un amplio margen de maniobra en múltiples aspectos. Pero el avance en la mayoría de los temas pasa irremediabilmente por una acción coordinada en el ámbito europeo e internacional, para lo cual es preciso desarrollar una estrategia proactiva de influencia e intervención.

## Aumentar y mejorar la ayuda

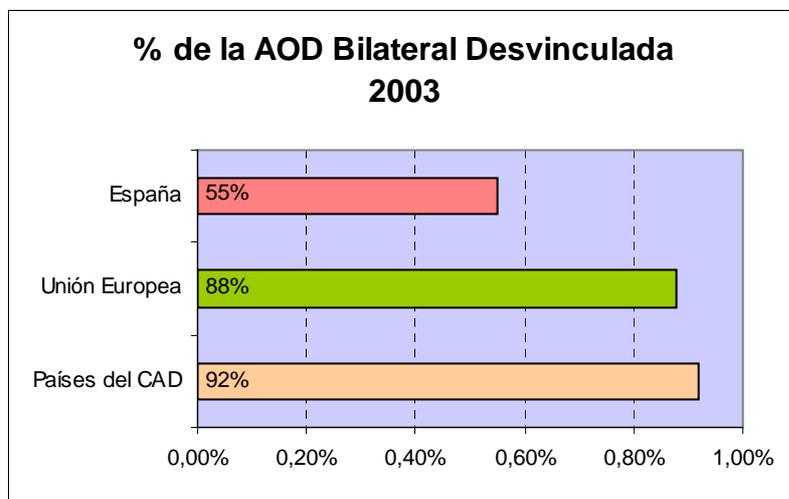
A pesar de los reiterados compromisos de destinar a la lucha contra la pobreza el 0,7% de la Renta Nacional Bruta (asumido por todos los partidos políticos en el Pacto por la Solidaridad hace ahora más de 10 años), la AOD española en el año 2004 apenas alcanzó el 0,25% de nuestra riqueza nacional. El actual Gobierno se ha comprometido a doblar este porcentaje en el año 2008, y las previsiones para 2005 se sitúan en torno al 0,31%. Para hacer este compromiso viable y creíble, los Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 tendrán que incluir un incremento mínimo de 700 millones de euros en la partida destinada a cooperación internacional, alcanzando así el 0,36% (aproximadamente) de la RNB como paso intermedio hacia el comprometido 0,5%. Dicho incremento deberá concentrarse principalmente en aquellas partidas cuya ejecución controla más directamente el Gobierno y que tienen una mayor orientación a la lucha contra la pobreza, tales como los proyectos y programas de la AECI, las contribuciones a Organismos Internacionales no Financieros o las subvenciones a ONGD.

Además, la ayuda española se enfrenta a importantes retos cualitativos, relacionados con la orientación geográfica y sectorial de la ayuda, así como con su vinculación a los intereses comerciales españoles.

### **Cuadro 1. Créditos FAD: la incoherencia continúa**

Los créditos FAD continúan ostentando el dudoso honor de constituir uno de los ejemplos más claros de incoherencia entre un discurso desarrollista y una práctica que prioriza los intereses comerciales españoles sobre cualquier otra consideración. Como se observa en el gráfico adjunto, España constituye uno de los países que mantiene ligado un mayor porcentaje de su volumen total de ayuda, a pesar de los múltiples compromisos asumidos en este respecto.

#### **Gráfico 1**



Fuente: CAD (OCDE)

AOD Desvinculada: ayuda no condicionada a la adquisición de bienes o servicios procedentes del país donante.

El ejemplo más reciente lo tenemos en el Acuerdo del Consejo de Ministros del 8 de julio de 2005, en el cual se aprobó una línea de crédito de 25 millones de euros con cargo al FAD, justificada exclusivamente en atención a las necesidades exportadoras de nuestro país, sin mencionar en ningún momento el papel de estos créditos como instrumento de cooperación al desarrollo. Expresamente, el acuerdo menciona que “el Gobierno ha considerado necesario promover un plan de apoyo al desarrollo de los mercados exteriores, a la recuperación de la competitividad y a la internacionalización de la empresa española”, utilizando para ello uno de los instrumentos más significativos (cuantitativamente hablando) de nuestra cooperación bilateral.

Igualmente incoherente resulta la aprobación de créditos FAD a países considerados “pobres y altamente endeudados” (como es el caso de Nicaragua y Honduras), o bien a países como Ecuador, al que España concede por un lado créditos FAD en educación mientras por el otro lo incluye como beneficiario del nuevo programa de conversión de deuda, precisamente por inversiones educativas...

## La necesidad de ser “un buen donante humanitario” y la reforma del sistema humanitario internacional

Uno de los ámbitos en los que la cooperación española tiene ante sí un amplio campo de mejora como donante es precisamente el de la Acción Humanitaria, que además de una crónica carencia de recursos ha venido padeciendo importantes deficiencias en su planteamiento y gestión.

Tras una buena actuación inicial en República Dominicana, el Tsunami constituyó la prueba de fuego del nuevo Gobierno, que reprodujo un esquema de reacción similar al que el actual equipo de gobierno había criticado durante la legislatura anterior: una respuesta rápida –pero muy limitada– de la AECl, una participación de las Fuerzas Armadas que va más allá de la que entendemos debe ser su función ante este tipo de emergencias y, fundamentalmente, una utilización impropia de los créditos FAD, que se acabaron convirtiendo en la partida más significativa de nuestro paquete de ayuda –a pesar de haber probado sobradamente su ineficacia como instrumento de Ayuda Humanitaria en el caso del Huracán Mitch–.

En noviembre de 2004, el Gobierno español se sumó a la iniciativa de “la buena donación humanitaria”<sup>8</sup>, que reúne ya a la gran mayoría de los donantes y establece una serie de principios, objetivos, y guías de actuación que deben orientar su intervención con vistas a mejorar la respuesta humanitaria a nivel mundial.

Dichos principios incluyen un esfuerzo por asegurar:

- Una financiación flexible y oportuna, basada en las necesidades humanitarias y que sea proporcional a las mismas.
- La mayor previsión y flexibilidad en la financiación de agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas y de otras organizaciones humanitarias.
- La introducción de compromisos financieros a largo plazo, reduciendo las asignaciones específicas –más susceptibles de supeditarse a intereses políticos o mediáticos temporales–.

La necesaria reforma de la Agencia Española de Cooperación deberá incorporar las previsiones necesarias para poder dar cumplimiento a estos principios, prestando especial atención a la asignación de recursos (financieros y humanos), a la rendición de cuentas puntual, transparente y precisa y a la flexibilidad de los procesos.

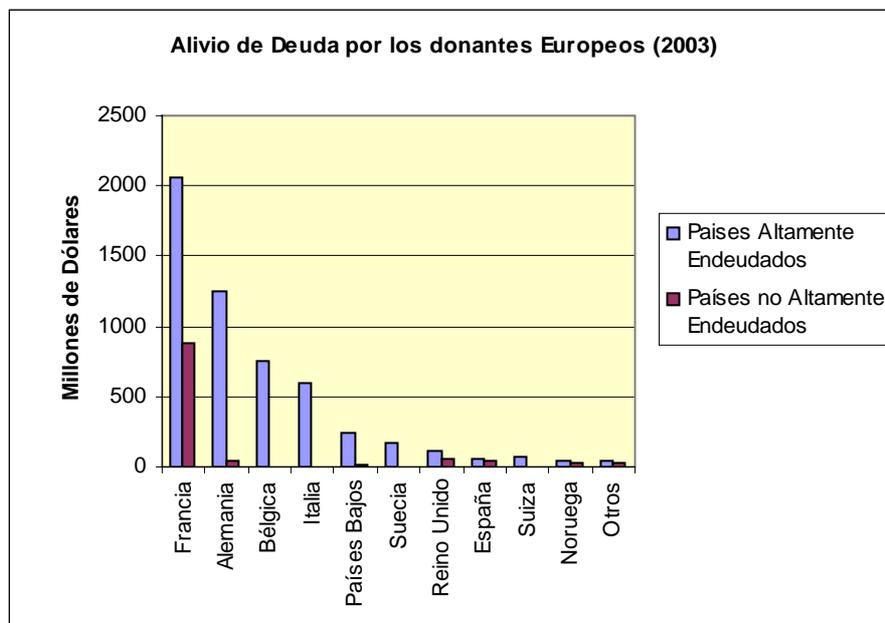
Pero además de mejorar su propia actuación, España debe comprometerse en el ámbito internacional con la reforma sustancial del sistema humanitario, cuyas características se han mencionado ya en el apartado 1.

## Condonar y convertir la deuda

Independientemente de las medidas relativas a la condonación de deuda multilateral que se han mencionado en el apartado 1, lo cierto es que España posee todavía un amplio margen de maniobra para

actuar de manera más generosa en el tratamiento de la deuda externa bilateral.

**Gráfico 2**



Fuente: CIDSE<sup>9</sup>

Así lo demostró el Consejo de Ministros en su mencionada reunión del 8 de julio de 2005, en la que el Gobierno aprobó una serie de medidas relativas al tratamiento de la deuda externa que ampliaban los compromisos existentes. Desde Intermón Oxfam y otros actores<sup>10</sup> se ha dado la bienvenida a esta iniciativa gubernamental, valorando positivamente el esfuerzo adicional y la rapidez de la respuesta. Sin embargo, también es preciso tener en cuenta las limitaciones del acuerdo, dado que del conjunto de 2.200 millones de euros anunciados, 1.860 ya estaban comprometidos previamente, mientras que por otra parte se deja fuera del mismo todo lo que tenga que ver con deuda comercial (generada por operaciones privadas garantizadas por el Estado), que constituye la deuda más “dura” y supone un remanente importante en algunos países deudores. Cabe por último destacar la incoherencia que supone anunciar el acuerdo de condonación de la deuda (originada por créditos FAD) junto con la partida de nuevos créditos con una orientación exclusivamente comercial mencionada en el cuadro 1, demostrando que seguimos sin contar con una política de prevención de nuevo sobreendeudamiento.

También largamente mencionada ha sido la iniciativa de convertir deuda por educación en diversos países latinoamericanos. Anunciada por primera vez en noviembre de 2004 por el Presidente

del Gobierno, por el momento solamente se ha firmado un convenio de conversión con Ecuador, en el que se ha puesto de manifiesto el mantenimiento de una orientación comercial, vinculando la conversión a la participación de empresas u organizaciones españolas<sup>11</sup>.

## Controlar las armas

En el mes de julio y tras reunirse con la Alianza Española contra la Pobreza, Rodríguez Zapatero afirmó que “el Gobierno de España va a apoyar y defender la celebración de un Tratado Internacional para el control de venta de armas ligeras”, del que ya se ha hablado en el apartado 1 de este mismo informe. Dicho anuncio fue recibido con satisfacción por las organizaciones que hemos venido reclamando un control en el tráfico de armas. Ahora es imprescindible que este apoyo se traduzca en acciones concretas por parte de todos los ministerios implicados, fundamentalmente Exteriores, Comercio y Defensa. El Gobierno español debe participar activamente en las reuniones internacionales y procesos de negociación puestos en marcha para impulsar el tratado e instar a otros países a sumarse.

Pero mientras este proceso culmina, no podemos olvidar que España es uno de los países que, a pesar de las múltiples iniciativas al respecto, continúa sin aplicar escrupulosamente el Código de Conducta Europeo sobre Exportaciones de Armas. Si bien se han logrado avances en los últimos meses en cuanto a la información facilitada al respecto -que ahora se produce mucho antes-, lo cierto es que sigue siendo necesario ir más allá en materia de transparencia y accesibilidad, elementos claves para poder asegurar un control apropiado.

La buena noticia la constituye la presentación conjunta el pasado mes de junio, por parte de todos los grupos parlamentarios en el Congreso, de una Proposición no de Ley que insta al Gobierno a presentar, en el plazo máximo de un año desde su aprobación, un Proyecto de Ley sobre Comercio de Armas. No es de esperar que se de marcha atrás por parte de ningún grupo de cara a la aprobación en el pleno, y por tanto el Gobierno debe asumir la tarea de presentar el proyecto de ley a la mayor brevedad posible.

Finalmente y en el ámbito europeo, España debería trabajar para convertir el actual Código de Conducta en una herramienta legalmente vinculante, y por tanto de obligado cumplimiento para todos los Estados. Como ocurre en otras ocasiones, el Gobierno español no se ha manifestado en contra de esta propuesta, pero no ha

dado el paso de una “no oposición pasiva” a un impulso activo y de liderazgo como el que sería deseable.

## Comercio con Justicia

Las reglas actuales del comercio internacional están detrás de la pobreza de millones de personas en todo el mundo. En particular, 900 millones de campesinos sufren cada día las consecuencias de unas normas comerciales que les someten a una competencia desleal frente a los productos agrícolas subvencionados exportados desde los países ricos.

España por sí sola no puede cambiar este problema, dado que la política comercial constituye una competencia cedida a la Unión Europea. Sin embargo, como país miembro de la Unión, tiene mucho que decir en el actual debate sobre la política agraria comunitaria (PAC), así como a la hora de configurar la postura de la UE ante las negociaciones sobre la Ronda de Desarrollo de la OMC –que deben culminar en la Reunión Ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005-.

La discusión en torno a la Política Agraria de la UE y su impacto en los países del Sur constituye uno de los puntos más relevantes del actual debate comercial. Ciertamente, es imprescindible asegurar una protección pública adecuada para sostener el medio de vida rural en Europa, pero no resulta defendible el mantenimiento de un sistema que prioriza los intereses de unas pocas empresas exportadoras por encima de las explotaciones familiares europeas y de millones de pequeños productores en los países del sur<sup>12</sup>. Entre las medidas alternativas a llevar a cabo puede incluirse la introducción de nuevas actividades forestales en bosques y parques naturales, encaminadas a conservar el medio ambiente, reducir el riesgo de incendios y mantener la vida rural en las áreas cercanas.

Frente a las posiciones extremas de Francia (partidaria de mantener el status quo) y Reino Unido (que aboga por una reducción drástica de los presupuestos destinados a agricultura), España podría defender una opción alternativa, basada en la defensa de una política agraria más justa y sostenible, que sea además coherente con sus compromisos de lucha contra la pobreza. Los ejes de esta nueva política deberían ser:

- Defender la inclusión de techos a las ayudas que puede recibir cada explotación y la introducción de mecanismos progresivos de redistribución de las mismas.

- Acabar con las exportaciones subvencionadas de productos agrarios, reconociendo el derecho de los países pobres a proteger su sector agrario y garantizando un mayor acceso de los países de ingresos bajos al mercado europeo.
- Desarrollar políticas de preservación forestal y de parques naturales que sostengan el medio rural en Europa y protejan el medio ambiente.
- Abogar por la transparencia en el destino de las ayudas, incluyendo la lista de individuos y compañías beneficiados por los programas de apoyo a la agricultura en la UE.

Además de fundamentar el cambio en la política agraria de la UE, estas orientaciones deberían marcar igualmente la posición que los delegados europeos defiendan en la Reunión Ministerial de la OMC en Hong Kong en el mes de diciembre. España debe defender una posición de la UE en Hong Kong que:

- Asegure una reforma genuina de las reglas comerciales en agricultura, garantizando el acceso a mercados para los países más pobres y estableciendo un calendario detallado para la eliminación de subsidios agrícolas a la exportación en 2010.
- Deje de forzar a los países en desarrollo a hacer transacciones entre los distintos sectores en negociación, haciendo concesiones perjudiciales para sus intereses en unos (como servicios) para poder avanzar en otros (como agricultura).
- Respete el principio de trato especial y diferenciado establecido en la declaración ministerial de Doha, en lugar de exigir plena reciprocidad en los compromisos sobre temas tan delicados como el acceso a mercados.
- Reconozca el Poder de los países para decidir su política de desarrollo, protegiéndose de condiciones y presiones externas que imponen procesos de liberalización forzosos.
- Garantice un proceso plenamente transparente e inclusivo, donde todos los países tengan una voz y ninguno, por muy pequeño que sea, se vea forzado a aceptar un paquete global que es fundamentalmente adverso a su política nacional de lucha contra la pobreza.

En el momento actual, lo cierto es que las negociaciones de cara a Hong Kong se encuentran estancadas, siendo la UE y Estados Unidos los principales responsables. Su actitud intransigente y poco coherente con los compromisos asumidos está llevando a la

paralización de las negociaciones en temas clave para los países del Sur. España puede y debe liderar un cambio de postura en el seno de la UE si de verdad quiere demostrar su compromiso con un comercio internacional más justo.

## Por un multilateralismo diferente: avanzar con estrategia.

Superados los niveles bilateral y comunitario, el ámbito donde el Gobierno español tiene uno de sus grandes retos para ejercer una política coherente es precisamente en lo que respecta a su contribución al debate y toma de decisiones a escala multilateral.

En general, la cooperación multilateral española se ha caracterizado por un bajo peso cuantitativo y una inexistente orientación estratégica. El escaso mandato de que se disponía ha estado tradicionalmente basado en una concepción del interés nacional cortoplacista, tanto en su vertiente comercial como en la política, primando las ganancias político-diplomáticas a corto plazo y la búsqueda de “visibilidad”. A ello se le ha sumado una notable falta de perspectiva sobre la importancia que tienen los resultados globales en la política nacional y en el futuro del desarrollo.

Consciente de esta deficiencia, el Plan Director para la Cooperación Española 2005-2008<sup>13</sup> prevé la elaboración de una Estrategia para la Cooperación Multilateral que respalde una apuesta por un multilateralismo *activo, selectivo y estratégico*. Es de esperar que en este ejercicio se superen muchas de estas debilidades, yendo más allá de las tradicionales diferencias entre Ministerios y cuerpos responsables de las relaciones con cada uno de los organismos, para configurar una verdadera apuesta política por la contribución y el liderazgo en el debate multilateral.

### **3. Decálogo para la acción**

En definitiva, para que España de un paso firme en su contribución a los Objetivos del Milenio y la lucha contra la pobreza, asumiendo un liderazgo al respecto a nivel internacional, debe actuar siguiendo, entre otros, los 10 pasos para la acción que se exponen a continuación:

#### **Durante la Asamblea General de Naciones Unidas**

1. Defensa activa en el discurso y la acción diplomática de un documento final que incluya:
  - a. Un plan ambicioso y efectivo para alcanzar y superar los Objetivos del Milenio en el año 2015.
  - b. El reconocimiento de la “Responsabilidad de Proteger” a los civiles en los conflictos armados.
  - c. Un compromiso con la adopción de un Tratado sobre el Comercio de Armas
  - d. Un acuerdo para mejorar sustancialmente la respuesta internacional a los desastres humanitarios.
2. Concreción de las iniciativas como la Alianza contra el Hambre y la Pobreza y la Alianza de Civilizaciones en medidas específicas. España debe apoyar el establecimiento de impuestos de carácter global y unirse a los países dispuestos a ponerlos en marcha.

#### **A través de su política bilateral**

3. Incremento y mejora de la ayuda: avanzando hacia el compromiso de destinar el 0,5% de la RNB al final de la legislatura, incluyendo en los Presupuestos Generales del Estado para 2006 un incremento mínimo de 700 millones de Euros en los fondos destinados a la cooperación internacional.
4. Reforma de la Acción Humanitaria española, en línea con los principios incluidos en la iniciativa de “la buena donación humanitaria”.

5. Condonación y conversión de deuda externa, ampliando las medidas anunciadas por el Consejo de Ministros el 8 de julio, para incluir también la deuda comercial y alcanzar la condonación total a los países que así lo necesiten para alcanzar los ODM.
6. Adopción de una Ley sobre el control y la transparencia en las exportaciones españolas de armamento y material de defensa.

#### **Mediante su presencia en Europa**

7. Apuesta por un Comercio con Justicia, tanto en la reforma de la Política Agrícola Comunitaria como en la posición europea hacia Hong Kong: abogando por la eliminación de las exportaciones subvencionadas de productos agrarios a los países pobres, reconociendo su derecho a proteger el sector agrario y garantizándoles un mayor acceso de sus productos a los mercados europeos.

#### **Apostando por un liderazgo internacional**

8. Adopción de una estrategia multilateral orientada al desarrollo que sea coherente con los objetivos de la Ley de Cooperación y marque los procedimientos necesarios para la coordinación entre los distintos ministerios implicados.
9. Defensa en las Reuniones Anuales del Banco Mundial y el FMI de una condonación total de la deuda multilateral, que amplíe el número de países beneficiarios y de organismos acreedores, asegurando que no se imponen nuevas condiciones a los países beneficiarios.
10. Defensa de una reforma sustancial del sistema internacional humanitario: incluyendo una financiación flexible y predecible, adecuada a las necesidades de cada crisis, y una mejora de la coordinación mediante el fortalecimiento de la autoridad y la capacidad de Naciones Unidas.

## Anexo 1. Estado actual de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>14</sup>

### Objetivo 1: ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

Millones de personas más han caído en la pobreza extrema en África y Asia Meridional. En el Sudeste Asiático la reducción de la pobreza ha sido espectacular y prácticamente se ha conseguido realizar el objetivo. Desde el año 2000 ha decrecido el ritmo de reducción del hambre. **La mitad de los niños menores de 5 años en el Asia meridional padece de malnutrición.**

### Objetivo 2: LOGRAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA UNIVERSAL

Avances significativos globalmente, salvo en África Subsahariana. Persiste el problema del abandono de estudios: sólo la mitad de los niños africanos matriculados logran terminar primaria. En América Latina y Caribe el 90% de los alumnos terminan primaria, pero se mantiene el problema de la calidad. **Uno de cada tres niños sigue sin escolarizar en el África Subsahariana.**

### Objetivo 3: PROMOVER LA IGUALDAD ENTRE LOS GENEROS Y EMPODERAMIENTO DE LA MUJER (2005)

La disparidad persiste en todas las regiones excepto en Europa y se acentúa en secundaria y universidad. El 60% de las mujeres trabajan en tareas del hogar sin ningún tipo de remuneración o reconocimiento. **En el año 2005 se ha incumplido el primer Objetivo del Milenio: alcanzar la igualdad de acceso entre niños y niñas a la educación primaria.**

### Objetivo 4: REDUCIR LA MORTALIDAD DE LOS NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS

Se reduce a un ritmo más lento de lo esperado. En Latinoamérica, Caribe, Europa y los países asiáticos pertenecientes a la Commonwealth, prácticamente se ha alcanzado el objetivo. En África Subsahariana, Oceanía y Asia la situación no solo no se ha mejorado sino que en algunos países se ha agravado. **Todavía mueren 30.000 niños al día por enfermedades que se pueden prevenir o tratar.**

### Objetivo 5: MEJORAR LA SALUD MATERNA

Avances lentos y dispares según la región, siendo África donde menos se ha reducido. **Cada año muere más de medio millón de mujeres durante el embarazo o el parto, y 10 millones sufren lesiones graves o discapacidad.**

### Objetivo 6: COMBATIR EL SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES

Los progresos son casi inexistentes. La prevalencia del VIH/SIDA ha aumentado en todas las regiones del mundo, siendo más dramática la situación en África. En algunos países de África meridional, más de una cuarta parte de la población es seropositiva. Otras enfermedades contagiosas incrementan su protagonismo y suponen un riesgo creciente: el paludismo y la tuberculosis. El 90% de muertes por paludismo en el mundo se producen en África subsahariana. **A finales de 2004, 39 millones de personas vivían con el VIH/SIDA.**

### Objetivo 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIOAMBIENTE

Los modelos actuales de consumo y de utilización de los recursos mantienen este Objetivo lejos de lograrse. Los bosques desaparecen más rápido en las regiones más pobres, los suelos se degradan. Se acelera el ritmo de extinción de las especies animales y vegetales de manera vertiginosa. El calentamiento de la Tierra avanza sin que se tomen las medidas para evitarlo. **Casi 1.000 millones de personas viven en barrios urbanos de tugurios y la mitad del mundo en desarrollo carece de retretes o formas básicas de saneamiento.**

### OBJETIVO 8: FOMENTAR UNA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

La ayuda se encuentra por debajo de la mitad del nivel comprometido. Los países pobres siguen destinando al pago de la deuda 100 millones de dólares al día y las reglas injustas del comercio internacional mantienen a 900 millones de agricultores de los países del Sur sumidos en la pobreza. **Los países ricos no están cumpliendo su parte del pacto.**

## Notas

<sup>1</sup> Washington, 24 y 25 de septiembre de 2005.

<sup>2</sup> Para conocer las propuestas concretas de Intermón Oxfam y Oxfam Internacional de cara a la conferencia, ver los documentos disponibles en [www.IntermonOxfam.org](http://www.IntermonOxfam.org)

<sup>3</sup> Disponible en [http://www.un.org/ga/59/hl60\\_plenarymeeting.html](http://www.un.org/ga/59/hl60_plenarymeeting.html)

<sup>4</sup> Entre estas garantías estaría la adopción por parte de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de resoluciones declarativas que incluyan directrices sobre el uso de la fuerza.

<sup>5</sup> *A more secure world: our shared responsibility* (disponible en <http://www.un.org/secureworld/>)

<sup>6</sup> Ver al respecto el Informe de Intermón Oxfam "No les falles, Zapatero". Disponible en [www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)

<sup>7</sup> "Es un impuesto totalmente distorsionador y no tiene sentido. Puestos a pensar en impuestos distorsionadores podríamos pensar en otros muchos, por lo que creo que está claro no sólo por mi parte, si no también por toda una serie de países", cita de Miguel Angel Fernández Ordóñez en relación al impuesto sobre el queroseno o los billetes de avión. Europa Press, 12 de abril de 2005.

<sup>8</sup> *Good Humanitarian Donorship*, más información en <http://www.reliefweb.int/ghd>

<sup>9</sup> *Europe: a true global partner for Development?* CIDSE Shadow Report on European progress towards Millennium Development Goal 8.

<sup>10</sup> Ver al respecto el documento "Sobre las promesas realizadas por el Gobierno español en cuanto a la gestión de la deuda", del Observatorio de la Deuda en la Globalización (15 de julio de 2005).

<sup>11</sup> Para conocer la valoración de diversas organizaciones españolas y latinoamericanas sobre la conversión de deuda por educación, ver el documento "Educación para todos y todas: la deuda pendiente", firmado por Ayuda en Acción, Entreculturas, Federación Internacional Fe y Alegría, Fundación SES, Intermón Oxfam y Jubileo 2000-red Perú. Disponible en [www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)

<sup>12</sup> Para más información sobre datos y argumentos al respecto, ver el Informe de Intermón Oxfam "David contra Goliat", en [www.IntermonOxfam.org/estudios](http://www.IntermonOxfam.org/estudios).

<sup>13</sup> Disponible en <http://www.aeci.es/ope/index.htm>

<sup>14</sup> Fuente Millennium Statistics, NNUU

---

© Intermón Oxfam, Septiembre de 2005.

Este documento ha sido escrito por Marta Arias, con la colaboración de Belén Díaz, Paloma Escudero, Gonzalo Fanjul, Raquel Ferrer, Marisa Kohan, Ricardo Magán, Irene Milleiro y José María Vera. Es parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. Su contenido puede ser usado para actividades de campaña, educación e investigación, siempre que la fuente sea adecuadamente citada.

Para más información, por favor envíe un correo a [msambade@IntermonOxfam.org](mailto:msambade@IntermonOxfam.org)