

El reto de la coherencia



En el último año se han tomado medidas que representan avances en la cooperación internacional, aunque a mediados de su gestión el gobierno de Rodríguez Zapatero aún enfrenta el desafío de pasar de una política de cooperación a una política de ayuda al desarrollo que deje de supeditar las necesidades de los países pobres a los intereses comerciales españoles.

Intermón Oxfam
Isabel Kreisler¹

El Gobierno ha perfilado su apuesta por la cooperación internacional, con compromisos de aumentos de los fondos destinados a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y en materia de donación y canje de deuda externa por educación.

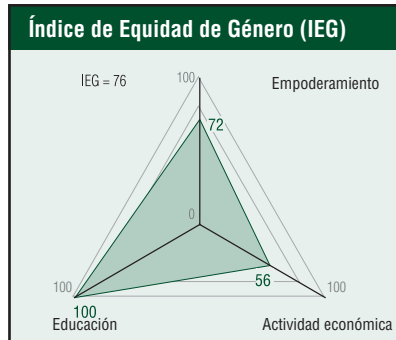
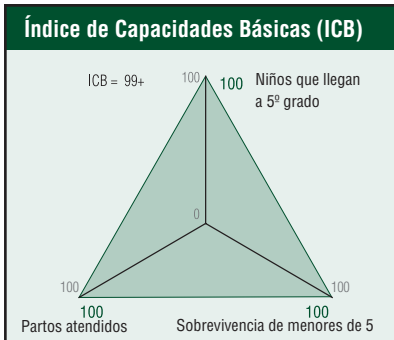
No obstante, aún faltan la dirección y la coordinación necesarias para hacer que estos avances en el ámbito de la cooperación internacional sean coherentes en otros aspectos esenciales al desarrollo como la política de inversión, la política agraria o el comercio internacional.

AOD: avances y condiciones

El actual Gobierno se ha comprometido a aumentar hasta 0,5% del producto bruto interno (PBI) la AOD hacia el final de su legislatura, en 2008. Si el Partido Socialista Obrero Español fuese reelegido, y según las promesas anunciadas, en 2012 el monto de la ayuda destinada a los países en desarrollo alcanzaría 0,7% del PBI. Esto daría cumplimiento al compromiso renovado en 2002 ante la comunidad internacional durante la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo de Monterrey.

- Según cifras del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en 2005 España destinó a AOD USD 3.123 millones, equivalentes a 0,29% de su PBI.
- Según el Plan Anual de Cooperación Internacional, en 2006 la cifra de AOD ascendería a unos EUR 3.234,96 millones, 0,35% del PBI español.
- Estas cifras y compromisos han llevado a la sociedad civil a reconocer el esfuerzo presupuestario destinado a la cooperación internacional. El avance es significativo, en especial si se lo compara con ejercicios anteriores (EUR 1.985,01 millones o 0,24% del PBI en 2004).

No obstante, la condicionalidad de la ayuda española sigue siendo una batalla de las organizaciones de la sociedad civil. En distintas ocasiones



el COD ha instado a España a desvincular los créditos oficiales del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) de la adquisición de bienes y servicios españoles. Lo que se define como y en los hechos es un instrumento de internacionalización de la empresa española no debería computar como AOD.

El Plan Director de la Cooperación Española contempla una revisión de este instrumento antes de 2008, pero a mediados de 2006 aún no se han producido avances visibles en esa dirección. Pareciera que las buenas intenciones de la Secretaría de Estado de Cooperación se ven de nuevo frenadas por la barrera de los intereses económicos y comerciales españoles, que los Ministerios de Economía y Comercio defienden con firmeza. Estudios sobre los FAD siguen reflejando cómo en la concesión de estos créditos siguen primando los intereses empresariales españoles por sobre los objetivos de desarrollo (véase Intermón Oxfam, 2006 *Créditos FAD: el debate que nunca llega y Renovarse o morir. Por qué la reforma de los créditos FAD no puede esperar*).

Ni siquiera en el apoyo prestado por la cooperación española en situaciones de emergencia se ha prescindido de este mecanismo de crédito condicionado para los países receptores. Tras la catástrofe provocada por el tsunami asiático en diciembre de 2004, España anunció en los foros internacionales un compromiso de casi EUR 71 millones para contribuir a paliar los efectos de la catástrofe. De esa suma, EUR 50 millones (más de 70%) correspondían a créditos FAD generadores de deuda externa. No es de extrañar que la mayoría de los países destinatarios del crédito no haya querido utilizar esta ayuda ofrecida con carácter de emergencia.

Compromisos de condonación y canje de deuda

El momento también es interesante en lo relativo a la gestión de la deuda externa, y se cursa la tramitación parlamentaria de una Ley de deuda. El Consejo de Ministros anunció en julio de 2005 nuevos compromisos de condonación de deuda para países pobres altamente endeudados y el Gobierno ha comenzado a explorar los canjes de deuda por educación como instrumento de financiación del desarrollo.

El texto legislativo actualmente en debate parlamentario establece que España optará preferentemente, en el caso de los países más empobrecidos y endeudados, por la condonación máxima dentro de los niveles más ventajosos permitidos por la legalidad vigente y el marco multilateral. Al cierre de este informe se aguardaba un anuncio de compromisos adicionales que efectivamente agoten los márgenes de condonación permitidos y traduzcan en medidas concretas la intencionalidad política reflejada en el proyecto de ley.

El proyecto busca sentar las bases para una gestión más transparente de la deuda externa de la que España es acreedora, brindando la información que el Gobierno debe suministrar anualmente al Congreso. Además, otorga mayor protagonismo en el diseño de los programas de conversión de deuda a los distintos actores económicos y sociales del país deudor y busca apoyar el tejido económico y productivo de éste. Dado que hasta la fecha los acuerdos de conversión de deuda por desarrollo alcanzados entre España y sus deudores habían condicionado la conversión a la compra preferente de bienes y servicios españoles para la ejecución de los proyectos, el articulado de la ley establece un cambio positivo.

¹ Con la colaboración de Alberto Casado (Ayuda en Acción) y Marina Navarro (Campaña Mundial por la Educación).

Otro de los puntos señalados por la sociedad civil y a los cuales el proyecto de ley español intenta ofrecer respuesta es acompañar el tratamiento de la deuda con medidas que eviten el nuevo endeudamiento de los países en desarrollo. La ley establece un compromiso de reforma del instrumento FAD en el plazo de un año. Con ello se debería poder evitar la paradoja de que mientras España condone o canjee deuda, a la vez contribuya al re-endeudamiento del país al seguir canalizando una parte sustancial de la ayuda a través de los créditos FAD (como por ejemplo ha sucedido con Honduras y Nicaragua).

La gestión de la deuda externa debería servir para mitigar los aspectos de incoherencia entre las políticas de desarrollo y las prácticas comerciales y económicas promovidas por el Gobierno.

En noviembre de 2005, en la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Rodríguez Zapatero anunció que la Secretaría General Iberoamericana pondría en marcha programas de canje de deuda por educación. En julio de ese año el Gobierno había anunciado un compromiso de EUR 356 millones en concepto de conversión de deuda por inversiones públicas en países pobres altamente endeudados.

Este último año se han anunciado compromisos o firma de acuerdos de conversión con Bolivia por USD 62 millones, Ecuador (USD 50 millones), El Salvador (USD 10 millones), Guatemala (USD 10 millones), Honduras (USD 138 millones), Nicaragua (USD 39 millones), Perú (USD 22 millones) y Uruguay (USD 10 millones).

Nuevos instrumentos multilaterales de financiación

En cuanto a nuevos compromisos con instrumentos de financiación gestionados en la esfera multinacional, España refleja un balance de luces y sombras.

Iniciativa por Vía Rápida

En el capítulo de la educación, en 2005 el Gobierno anunció por primera vez un compromiso firme con la Iniciativa por Vía Rápida en Educación para Todos (Fast Track Initiative, FTI). España se ha comprometido a aportar EUR 5 millones anuales al Fondo Catalítico de la FTI hasta 2008. Durante 2006 este compromiso se reforzó con el anuncio de aportaciones extra a Honduras (EUR 10 millones), Vietnam (EUR 2 millones) y Mozambique (EUR 1 millón). En total, durante el período 2005-2008 España habrá aportado EUR 33 millones a los compromisos más urgentes en educación. El balance es positivo, pero la cifra aún está lejana de los EUR 50 millones reclamados a España por la coalición Campaña Mundial por la Educación.

Fondo contra el SIDA

España ha comprometido una participación de USD 100 millones para el período 2003-2006 al Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, constituyendo esta aportación alrededor de 50% de la ayuda española contra el sida a través de organismos multilaterales. El promedio de donaciones al Fondo es de USD 25 millones anuales durante los cuatro años. Además, en septiembre de 2005, coincidiendo con la última reposición del Fondo, España anunció un nuevo compromiso de USD 100 millones para el período 2007-2009.

A pesar del esfuerzo con respecto a años anteriores, las cifras alcanzadas se sitúan por debajo de lo que se considera equitativo en función del nivel de renta per cápita española. Para alcanzar la llamada "cuota justa", se estima que España debiera presupuestar USD 75 millones para 2006 y USD 90 millones para 2007 (Ayuda en Acción, 2006).

Inmunización

La International Finance Facility for Immunization (Fondo Internacional para la Inmunización, IFFI en inglés), lanzada en 2006, es un nuevo instrumento de financiación que pretende aportar los fondos suficientes para programas de vacunación (sarampión, polio, tétanos, hepatitis B y difteria) en países en desarrollo durante los próximos 10 años. La IFFI duplicará los recursos de la Alianza Global de Vacunas e Inmunizaciones, que en el último quinquenio ya vacunó a más de 78 millones de niños en todo el mundo.

España, junto a Francia, Italia, Reino Unido y Suecia anunciaron este año la puesta en marcha de un plan que permitirá invertir USD 4.000 millones con los que se pretende salvar la vida de diez millones de niños antes de 2015.

A la espera de la concreción del compromiso financiero y el calendario de aportaciones españolas, las ONG de desarrollo han valorado positivamente este anuncio.

Tasa aérea

La tasa sobre los billetes de avión es otro de los nuevos instrumentos de financiación para el desarrollo estrenados en 2006. El Gobierno francés fue el primero en optar por imponer un impuesto de entre EUR 1 y 40 sobre cada billete de avión con el objetivo de generar unos EUR 210 millones extra al año para la compra de medicamentos para la población de los países del Sur. La medida fue aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas, pero no son muchos los países que se han sumado a ella.

El Gobierno español consideró la tasa aérea una medida de distorsión de los mercados. El sector turístico y hotelero español (principal sector económico en la contribución al PBI) presionó al Gobierno para que España no adoptase una medida que se consideraba perjudicial para los intereses

empresariales del país. Más aún, el sector turístico exigió a los representantes españoles en Bruselas que se opusiesen a la introducción de esta medida por parte de la UE, considerando que "cualquier medida fiscal puede tener un efecto 'debilitador' en el número de pasajeros y la frecuencia de vuelos y finalmente en conseguir los objetivos de ingresos por turismo deseados." (Europa Press, 31 mayo de 2005). Finalmente España defendió una postura contraria a la tasa aérea en la reunión de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea celebrada en Manchester en junio de 2006.

Comercio internacional injusto

Entre el 14 y el 18 de diciembre de 2005 tuvo lugar en Hong Kong la VI Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en que por primera vez el Gobierno admitió la participación de organizaciones empresariales, sindicales y no gubernamentales en la delegación oficial. Se ha dado así un paso hacia una mayor transparencia y apertura a la participación y al diálogo con los agentes sociales.

La sociedad civil ha coincidido en señalar que la posición sostenida por España en la Conferencia de Hong Kong no encaja con los compromisos del Gobierno en materia de lucha contra la pobreza. Esta posición podría haberse matizado al menos en parte si la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional hubiese estado representada en la delegación oficial.

En el debate acerca de la eliminación de los subsidios agrarios a la exportación (una de las discusiones más relevantes de la Conferencia), España se alineó con las posiciones más refractarias de la Unión Europea, al igual que en el debate sobre la apertura de acceso a los mercados de los países del Sur, imprescindibles para su desarrollo. Si bien finalmente se alcanzó un compromiso de eliminación de los subsidios a la exportación, el retraso de esta medida por ocho años más supondrá la expulsión del mercado de muchos pequeños productores del Sur. Por tanto, no puede decirse que en el capítulo de las negociaciones agrícolas España haya defendido una postura coherente con el reiterado compromiso del Gobierno de lucha contra la pobreza.

La excepción a la regla fue la negociación en 2005 de la reforma del sector del azúcar, donde circunstancialmente los intereses españoles coincidieron con los de África Subsahariana, ya que ambos eran partidarios de conservar un sistema de cuotas y precios garantizados altos. Aunque esta postura fue motivada por los intereses de los productores de remolacha españoles, por una vez el resultado no perjudicó a los productores del Sur.

(Continúa en página 262)

EL SALVADOR

(viene de página 207)

Todos los sectores sociales coinciden en la necesidad de aumentar la recaudación fiscal y el PBI para obtener los recursos que la inversión social requiere. Las diferencias se plantean en la forma de hacerlo. Social Watch, el Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza y otras organizaciones de la sociedad civil consideran necesaria una mejor distribución de la riqueza producida en el país. Se deben tomar medidas para una amplia reforma fiscal progresiva, de modo que paguen más impuestos quienes tengan más recursos. También es necesario aumentar la producción de bienes y servicios (principalmente incentivando la producción agrícola y nuevas tecnologías), fortalecer el Estado y hacerlo más eficiente, generar empleos dignos y regular la actividad económica, erradicar la corrupción, evitar la evasión de impuestos de parte de los empresarios así como otras malas prácticas y controlar el endeudamiento público. Aproximadamente 25% del Presupuesto General de la Nación se dirige al pago de deuda.

Entre estas medidas, la erradicación de la corrupción es la más urgente. Ésta solo requiere de voluntad política y es una acción de buena gestión y de transparencia. Tras 17 años en el gobierno, la Alianza Republicana Nacionalista ha estado inmersa en sonados casos de corrupción por montos millonarios, aunque no hay responsables en la cárcel. Durante 2004, el Estado dejó de percibir por concepto de evasión de impuestos a la renta y al valor agregado más de USD 2.500 millones¹⁴. Es evidente que los recursos pueden estar disponibles. ■

14 Llamado Mundial a la Acción Contra la Pobreza (2005).
Propuesta para la reducción de la pobreza en El Salvador.

ESPAÑA

(viene de página 209)

En los debates de Hong Kong, la delegación española y la UE tampoco sirvieron de apoyo a los intereses de los países en desarrollo durante las negociaciones sobre servicios en las que están en juego la liberalización y la privatización de servicios sociales básicos como la educación, la salud, la energía o la provisión de agua potable y son por tanto de importancia capital para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con los que España se ha comprometido de manera pública y reiterada.

A pesar de la oposición sistemática y explícita del G90 (grupo de los países más pobres de la OMC), la Comisión de Negociaciones sobre Servicios sigue persiguiendo la aprobación de un texto que llevaría a negociaciones plurilaterales en que los gobiernos del Sur tendrán menos oportunidades de hacer valer sus intereses.

La política comercial española sigue estando por tanto al servicio exclusivo de los intereses propios de España, sus empresas y sectores estratégicos. Poco margen de maniobra cabe en ella para mantener políticas de apoyo a los países del Sur coherentes con los planes de la cooperación internacional. Así, un cambio de rumbo en la política comercial es probablemente el mayor reto del gobierno español para pasar de una política de cooperación a una política de desarrollo.

Conclusiones

El Gobierno español ha hecho un esfuerzo económico a favor de la cooperación al desarrollo y cultiva una política de gestos que refuerce sus declaraciones de intención política a favor de los países del Sur. Esto ha marcado un cambio de rumbo con respecto a prácticas políticas del pasado. Todo ello es positivo, pero todavía insuficiente.

Abordar con valentía y firmeza reformas más profundas en la política exterior para no seguir supeditando las necesidades inaplazables de los países en desarrollo a los intereses económicos de España supone más que un gesto o un avance porcentual en los presupuestos de la cooperación.

Tanto entre las organizaciones de la sociedad civil española como en la esfera internacional el actual Gobierno español ha alimentado expectativas más elevadas. Es ahora momento de pasar de los gestos a las acciones comprometidas. En la definición de políticas agrarias, inversionistas, comerciales y de desarrollo cabe todavía mucho que esperar en favor del desarrollo. Todo esto tanto en el ámbito nacional como en el de las negociaciones internacionales, en las que España tiene oportunidad de hacer valer sus compromisos y arrastrar hacia ellos a sus socios europeos. No se espera menos de uno de los integrantes del Quinteto contra el Hambre y la Pobreza². ■

2 Iniciativa conjunta de Brasil, Chile, España, Francia y la ONU con el objetivo de reducir a la mitad los índices de pobreza antes de 2015.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

(viene de página 211)

bienestar social⁵ en Estados Unidos desde 1970. En 2003, sus indicadores mostraban que la "salud social" (una medida basada en los 16 indicadores) había bajado 20%, mientras que la salud económica medida por el producto bruto interno (PBI) había crecido 174%.

Estados Unidos sigue siendo el único país rico del mundo que no tiene ninguna normativa pública de atención médica universal. Consecuentemente, más de un tercio de las familias que viven por debajo de la línea de pobreza nacional tiene un acceso limitado o nulo a la atención médica. La probabilidad de no tener seguro médico es más del doble entre las personas hispanoamericanas que entre las caucásicas y 21% de las afroestadounidenses no tienen ningún seguro médico (PNUD, 2005).

En el área de educación, según un informe del Proyecto de Derechos Civiles de la Universidad de Harvard y el Instituto Urbano, solo 50% de los estudiantes afroestadounidenses, 51% de los estudiantes nativos y 53% de los estudiantes hispanos finalizaron los estudios secundarios en 2001 (Children's Defense Fund, 2004). Estas cifras son particularmente alarmantes porque los estudios muestran que los jóvenes que abandonan las instituciones educativas tienen una mayor probabilidad de estar desempleados, unirse a una pandilla, utilizar drogas ilegales y pasar tiempo en prisión. Por ejemplo, en 2004, 72% de los hombres afroestadounidenses que habían abandonado los estudios en secundaria estaban desempleados, mientras que seis de cada 10 desertores escolares afroestadounidenses del sexo masculino habían pasado tiempo en prisión (Eckholm, 2006).

La Oficina del Censo 2005 del Departamento de Comercio muestra que la pobreza ha crecido sustancialmente. Entre 2000 y 2004, más de cinco millones de personas pasaron a integrar las filas de los pobres (Oficina del Censo, 2004). Según el Instituto de Política e Investigación de la Mujer más de 40% de los pobres viven en extrema pobreza, ganando 50% o menos de la línea nacional de pobreza, fijada en USD 20.000 anuales para una familia de cuatro integrantes con dos niños. Desde una perspectiva de género, las bajas tasas de seguro médico, los programas de atención a la niñez inadecuados e insuficientes, y la persistencia de la brecha salarial son algunos de los factores que hacen especialmente difícil para las mujeres salir de la pobreza (IWPR, 2005). Se considera que más de 20% de los niños y niñas estadounidenses vive en la pobreza (PNUD, 2005).

5 Mortalidad infantil, abuso infantil, pobreza infantil, suicidio adolescente, abuso de drogas en adolescentes, abandono de secundaria, desempleo, salarios semanales promedio, cobertura del seguro médico, pobreza en mayores de 65 años, costos varios de salud no cubiertos por el seguro en mayores de 65 años, homicidios, accidentes de tránsito relacionados con el consumo de alcohol, cobertura del programa de cupones de alimentos, acceso a la vivienda y desigualdad del ingreso.