

Plataforma 2015 y más

# Alianzas contra la pobreza

LA ACCIÓN DE LAS ONGD PARA ALCANZAR  
LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

TERCER INFORME ANUAL  
DE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS





# plataforma 2015 Y MÁS



## PLATAFORMA 2015 Y MÁS

ESTÁ CONSTITUIDA POR 14 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO (ONGD) PROGRESISTAS, CON UNA LARGA TRAYECTORIA DE COOPERACIÓN CON LOS PUEBLOS DEL SUR. ESTAS ORGANIZACIONES SE CONSTITUYERON EN PLATAFORMA PARA LLEVAR A CABO ACTUACIONES CONJUNTAS ENCAMINADAS A QUE SE CUMPLAN LOS OBJETIVOS DE 2015 APROBADOS EN LA CUMBRE DEL MILENIO DE NACIONES UNIDAS. OBJETIVOS RELACIONADOS MUY CENTRALMENTE CON LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL MUNDO Y EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. JUNTO A LO ANTERIOR, LA PLATAFORMA QUIERE PARTICIPAR ACTIVAMENTE EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA GLOBALIZACIÓN ALTERNATIVA Y ESPERANZADORA, CAPAZ DE DEVOLVER SU DIGNIDAD HUMANA A CIENTOS DE MILLONES DE PERSONAS HOY EXCLUIDAS. ASIMISMO, QUIERE TAMBIÉN, SIN PERDER LA IDENTIDAD PROPIA DE CADA ORGANIZACIÓN, CRECER JUNTAS, MEJORAR NUESTRA COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN Y COMPARTIR EXPERIENCIAS CON OTRAS ORGANIZACIONES DE DESARROLLO Y COLECTIVOS DE BASE.

ESTA EDICIÓN HA SIDO POSIBLE GRACIAS A LA COLABORACIÓN  
Y EL PATROCINIO DEL AYUNTAMIENTO DE GETAFE

COORDINADORAS DE LA EDICIÓN: ENARA ECHART (IUDC-UCM)  
Y JUANA BENGUA

© PLATAFORMA 2015 Y MÁS, 2005

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2005  
FUENCARRAL, 70  
28004 MADRID  
TEL. 91 532 05 04  
FAX 91 532 43 34  
WWW.CATARATA.ORG

ALIANZAS CONTRA LA POBREZA. LA ACCIÓN DE LAS ONGD  
PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

ISBN: 84-8319-237-3  
DEPÓSITO LEGAL: M-37.223-2005

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE  
LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE  
SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUE-  
VOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA  
AUTORÍA.

LA IMPRESIÓN DE ESTE LIBRO SE HA REALIZADO SOBRE PAPEL FABRICA-  
DO CON FIBRA VIRGEN PROCEDENTE DE BOSQUES GESTIONADOS DE  
FORMA RESPONSABLE Y RESPETUOSA CON EL MEDIO AMBIENTE, SEGÚN  
CERTIFICA EL FOREST STEWARDSHIP COUNCIL (FSC).

# ÍNDICE

PRÓLOGO, por Leire Pajín 11

PRESENTACIÓN, por Pedro Castro 15

## CAPÍTULO 1. LA SITUACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO 17

Juan A. Gimeno, Juan M. Andrés, Andrés Barge,  
Adolfo C. Fdez. Puente, Francisco Rivero  
(Economistas Sin Fronteras)

1. Introducción 17
  2. La evolución de las metas en los países del Sur 19
  3. El compromiso del Norte: el objetivo 8 25
  4. La cuantía de la cooperación 27
  5. La calidad de la cooperación 32
  6. El comercio internacional 37
  7. La deuda externa 43
  8. El acceso a los medicamentos y a la tecnología 45
  9. El Plan Director de la Cooperación Española 50
  10. Las perspectivas 56
- Anexos 59

## **CAPÍTULO 2. ¿TIENEN LAS ONGD ESPAÑOLAS UN PAPEL EN LA AGENDA 2015? 77**

Patricia Déniz Alonso [Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM)]

1. Introducción 77
2. Agendas locales ante retos globales: una difícil articulación 80
  - 2.1. Objetivos y prácticas de las ONGD españolas en los países del Sur 80
  - 2.2. Campañas de sensibilización, educación para el desarrollo e incidencia política 98
3. Consideraciones finales 107

## **CAPÍTULO 3. PARTENARIADO EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO 113**

Cris Carles y Carles Soler (Veterinarios Sin fronteras)

1. Qué es un partenariado 113
2. Fortalecimiento institucional en el partenariado 119
3. Espacios de colaboración institucional 120
  - 3.1. Colaboración financiera 120
  - 3.2. Colaboración técnica 122
  - 3.3. Colaboración gerencial 123
  - 3.4. Tejiendo redes 124
  - 3.5. Debate, reflexión y acción política para el cambio 125
4. La población beneficiaria de los proyectos de partenariado entre ONG 125
5. Riesgos y perversiones del partenariado: análisis crítico del modelo 127
  - 5.1. Imposición de modelos de desarrollo y relaciones 127
  - 5.2. Impactos reales en la transformación social 129
  - 5.3. Representatividad social de las ONG 129
  - 5.4. Relaciones entre las ONG y los movimientos sociales 130
6. Conclusiones 130

## **CAPÍTULO 4. LAS REDES DEL SUR Y SUS ALIANZAS CON EL NORTE: ABONG – ASOCIACIÓN BRASILEÑA DE ONG 133**

1. ABONG y sus organizaciones asociadas: breve reseña histórica 133

2. La relación con el Estado 135
3. Estructura y estrategia de organización 137
4. ABONG y el Foro Social Mundial 139
5. Actuación internacional 140

## **CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y COMPROMISOS**

### **DE LA 'PLATAFORMA 2015 Y MÁS' 143**

1. Nuevas reglas de comercio mundial más equitativo 144
2. Sostenibilidad medioambiental y corresponsabilidad de los países ricos 145
3. Gobernabilidad mundial, democracia global, derechos humanos, prevención de conflictos y construcción de la paz 145
4. Responsabilidad social corporativa: la actividad empresarial no es ajena a los límites y objetivos del desarrollo humano y sostenible 146
5. La lucha por el trabajo digno, mecanismo clave para conseguir la erradicación de la pobreza y alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres 147
6. Reforma pendiente del sistema de organización de las Naciones Unidas 148
7. Incapacidad de la comunidad internacional para abordar la seguridad humana y su interdependencia con la pobreza y el mal gobierno 148
8. Migración y desarrollo, enfoques integrados 149

### **ANEXO: 20 MEDIDAS PARA QUE ESPAÑA ENFRENTA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL MUNDO 157**



Este año es clave para la movilización y el avance en favor de un mundo más justo, entre otras razones porque en septiembre, cuando se publique este Anuario, la Asamblea General de Naciones Unidas repasará el cumplimiento de los Objetivos del Milenio que se fijaron en 2000 los jefes de Estado y de Gobierno de 189 países. Es una agenda de mínimos, pero estos objetivos son fruto de un acuerdo internacional y alcanzarlos es, por tanto, una responsabilidad colectiva que nos obliga a todos y todas.

De ahí la oportunidad de este nuevo informe de la "Plataforma 2015 y más", un conjunto de ONGD españolas pioneras en instar a la sociedad española y al Gobierno a cumplir con nuestra parte en el logro de estos objetivos. Quiero felicitar muy sinceramente a las organizaciones que integran la Plataforma por esta iniciativa y animarlas a que prosigan esta labor de sensibilización y concienciación ciudadana, junto a la que realizan con estos aportes tan útiles del Anuario para los distintos actores de la cooperación española.

La erradicación de la pobreza es una obligación moral compartida, pero que corresponde de manera particular a los gobiernos. Precisa de coordinación, voluntad, eficacia y coherencia, además de premura. Y es que hay que superar con urgencia situaciones como que 2.200 millones de personas (51 veces la población española) no dispongan de atención sanitaria, que 63 millones de

niñas no tengan acceso a la educación primaria o que medio millón de mujeres pierdan la vida al dar a luz todos los años.

Por ello, la ciudadanía española no se conforma con compromisos de mínimos, y este Gobierno tampoco. En este empeño de tejer una red mundial para el desarrollo, estamos consiguiendo entre todos y todas formar parte de las prácticas y objetivos comunes de la comunidad internacional. Y lo estamos consiguiendo, y esto es muy importante, de manera consensuada entre los distintos agentes y sectores de la cooperación: la Administración Central del Estado, las comunidades autónomas y ayuntamientos, las ONGD, las organizaciones empresariales, los sindicatos... Tal vez nada ilustre mejor todo ello que el informe favorable que obtuvo el actual Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 por amplio consenso en el seno del Consejo de Cooperación, la Comisión Interterritorial y la Comisión Interministerial, antes de ser aprobado en Consejo de Ministros y refrendado en el Congreso de los Diputados a comienzos de este año.

Y en este punto quiero destacar también el diálogo fluido que existe entre las ONGD, la propia coordinadora de ONGD y la Secretaría de Estado que represento, diálogo que sin duda se vio facilitado cuando modificamos la composición del Consejo de Cooperación para que fuera la propia coordinadora la que designase a los representantes de las ONGD en el Consejo de Cooperación de forma democrática, pero también por el importante papel que reconocemos a la sociedad civil organizada.

El compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de cualquier país donante se mide, en última instancia, por el grado de importancia que se le esté dando al objetivo 8: "promover una asociación mundial para el desarrollo". Este objetivo se refiere precisamente a las tareas que han de afrontar los propios países donantes en su compromiso por un desarrollo global más justo y equilibrado.

Consciente de que lo realizado hasta el momento era insuficiente, el actual Gobierno decidió adoptar una serie de medidas de acuerdo con la solidaridad y sensibilización de la sociedad española, una y mil veces demostrada.

En primer lugar, como punto de partida, se definió que la lucha contra la pobreza es el objetivo principal de la cooperación

española, y una palabra dada y un compromiso firme del Gobierno, que deberá situar a España en la primera línea internacional de este combate. En esta etapa, esto se debe materializar en la consecución de los Objetivos del Milenio.

De forma consecuyente, el Ejecutivo acordó aumentar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), imprescindible para conseguir los ODM. El compromiso es duplicar esta ayuda externa en el plazo de cuatro años, con lo que al final de la legislatura alcanzará una cifra equivalente al 0,5 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB). Pero ya para este año 2005 el objetivo que se marcó el Gobierno fue alcanzar una AOD equivalente al 0,31 por ciento del PIB, la cifra más alta jamás alcanzada en nuestro país.

Además del aumento de recursos, estamos trabajando en dos grandes ejes: aumentar la calidad de la ayuda y mejorar la coherencia de las distintas políticas con el objetivo del desarrollo, lo que contribuye al cumplimiento del objetivo 8 y, por tanto, consigue revertir lo que desde la sociedad civil se ha denunciado siempre como inadmisibles: ayudar al desarrollo con una mano y frenar, al mismo tiempo, el desarrollo con la otra.

Nuestro país llegará en septiembre a la Asamblea General de Naciones Unidas con la satisfacción de haber dado pasos importantes en esta lucha contra el hambre y la pobreza, pero soy consciente de que todavía queda mucho por hacer.

De esta generación depende tener un mundo mejor, un mundo de todos. No podemos bajar la guardia. Pero como estoy convencida de que la inmensa mayoría de los españoles quiere un país comprometido con la igualdad entre hombres y mujeres, con la justicia social, la salud, el medio ambiente y la educación, en definitiva, con la dignidad de las personas, por eso España va a estar a la cabeza en esta lucha.

LEIRE PAJÍN  
*Secretaria de Estado  
 de Cooperación Internacional*



PRESENTACIÓN  
POR UNA ALIANZA LOCAL Y CIUDADANA  
PARA CONSTRUIR LA AGENDA SOCIAL GLOBAL

Estamos viviendo con zozobra la sustitución de valores universales como la solidaridad, la justicia, la libertad y la igualdad conseguidas a través de las conquistas sociales, por un sistema de mercado y de ausencia de Estado, que no funciona y que abandona a miles de personas en la pobreza, el desamparo y al desgarró social. Lo hemos visto recientemente a raíz del desastre del huracán Katrina en Luisiana, en el país más desarrollado del mundo.

Hoy más que nunca es necesario reforzar alianzas para defender un modelo de agenda social global de mayor justicia, distribución de la riqueza, de participación democrática y derechos humanos en el mundo. Tantas promesas incumplidas por los líderes del mundo, no pueden dejar en la desesperanza a millones de seres en el mundo. Y todos somos responsables de que las cosas cambien.

Éste es el sentido de la iniciativa que hoy apoyamos. El crecimiento de la ayuda oficial al desarrollo, la cancelación de la deuda, la atención al cambio climático y sus causas, el acceso a los servicios sociales básicos, como el agua, la educación, la salud, la vivienda y el empleo dignos, la generación de fuentes de energía renovables, la gobernabilidad mundial, son cuestiones urgentes de la Agenda política global.

Para que las cosas cambien se requiere una ciudadanía fuerte y participativa. A escala local y mundial, actuando de una forma

responsable. Éste es el reto que nos ocupa y que anima a un conjunto de Ayuntamientos del sur de la Comunidad de Madrid (Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés y Parla) a poner en marcha una Alianza Local de Lucha contra la Pobreza y de impulso para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas y al que desde aquí invitamos a que se sumen muchos más.

PEDRO CASTRO  
*Alcalde de Getafe*

## LA SITUACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

JUAN A. GIMENO, JUAN M. ANDRÉS, ANDRÉS BARGE,  
ADOLFO C. FDEZ. PUENTE, FRANCISCO RIVERO  
Economistas Sin Fronteras. Sensibilización y Estudios

### 1. INTRODUCCIÓN

Los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron en septiembre del año 2000 la Declaración del Milenio, por la que se comprometen a incrementar los esfuerzos mundiales para reducir la pobreza, sus causas y sus manifestaciones. Con el fin de que estos compromisos pudiesen ser evaluados, se adoptaron una serie de objetivos, denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que deberán alcanzarse en el año 2015 y que proporcionan un marco para que todo el sistema de la ONU trabaje coherentemente y en conjunto hacia un fin común.

Los ODM comprenden 8 grandes objetivos, divididos en 18 metas, acompañados de 48 indicadores de seguimiento (véase anexo 1). Los ocho grandes objetivos se centran en erradicar la pobreza y el hambre, lograr la educación primaria universal, promover la equidad de género y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/Sida, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Estos compromisos adquiridos a través de la Declaración del Milenio, tanto por países desarrollados como en desarrollo, que

fueron ratificados en la Conferencia de Monterrey, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo y en la Declaración Ministerial de Doha, han cristalizado en el llamado *Pacto de Desarrollo del Milenio*, basado en un sistema de responsabilidades compartidas, a través del cual la comunidad mundial pretende trabajar en pro de la consecución de los objetivos.

El *Pacto de Desarrollo del Milenio*, presentado en el último informe del PNUD sobre desarrollo humano, es un plan de acción dirigido fundamentalmente a abordar las limitaciones estructurales y apoyar a los países más necesitados, mediante una propuesta política para alcanzar los ODM. Estos países se caracterizan por tener que hacer frente a obstáculos estructurales muy arraigados, que difícilmente pueden superar por sí mismos: propagación de enfermedades, aislamiento geográfico, fragilidad ecológica, excesiva dependencia de exportaciones de materias primas y un rápido crecimiento demográfico.

El Pacto propone un plan estratégico centrado en seis conjuntos de políticas para superar las trampas de la pobreza anteriormente mencionadas. Esas grandes políticas son: inversión en desarrollo humano, ayuda a pequeños agricultores, inversión en infraestructuras, fomento de actividades no tradicionales, fomento de los derechos humanos y fomento de la sostenibilidad ambiental. Así, a través del Pacto, si un país adopta las políticas adecuadas y se compromete a realizar una buena gestión pública en la consecución de dichas políticas (explicitadas en los "Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza", elaborados por los propios países), la comunidad mundial (organismos internacionales, donantes bilaterales, agentes privados y organizaciones de la sociedad civil) debe ayudar a dicho país a alcanzar esos umbrales críticos de desarrollo, proporcionándole mayor apoyo y asistencia.

Este documento tiene como objetivo analizar cuál es la situación en el año 2004 de los compromisos adquiridos y de los resultados de los mismos. El año pasado Economistas Sin Fronteras elaboró un documento destinado al análisis de las tendencias en el cumplimiento de los objetivos. En esta ocasión, se pretende actualizar dicho estudio, profundizando en la situación actual de las metas correspondientes al objetivo 8 (que depende directamente

de la actuación de los países más desarrollados), y completándolo con algunas reflexiones acerca del Plan Director de la Cooperación Española y de las perspectivas para el futuro.

El primer apartado se destinará a la actualización del estudio del año pasado en lo referente a los siete primeros objetivos, incorporando los últimos datos disponibles. Desde el segundo hasta el octavo apartado se analiza la evolución de los compromisos de los países desarrollados, plasmados en el objetivo 8 y referidos a la cooperación para el desarrollo, el comercio internacional, la deuda externa y el acceso a los medicamentos esenciales y la tecnología. En el noveno se expone el Plan Director de la Cooperación Española, aprobado el 28 de enero de 2005 en Consejo de Ministros. Por último, el décimo resume las principales perspectivas para el futuro, a tenor de lo analizado en el resto del documento.

## 2. LA EVOLUCIÓN DE LAS METAS EN LOS PAÍSES DEL SUR

En el Anuario 2003 *La palabra empeñada*, de la "Plataforma 2015 y más", se realizaba una proyección del cumplimiento de los siete primeros Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015, por parte de las regiones en vías de desarrollo, comparando la evolución prevista con la necesaria para el cumplimiento en 2015 de cada ODM, a partir de los datos de tendencias regionales de Naciones Unidas de 1990 a 2000, suponiendo que se mantienen las tendencias constantes hasta 2015.

Partiendo del principio de que el exceso de información genera desinformación, el objetivo del análisis era agrupar los resultados en una cantidad de datos que resultara manejable, y que, en conjunto, reflejaran una tendencia tanto global como de las distintas regiones geográficas a la consecución o al alejamiento de los objetivos.

En esta ocasión, y con muchos de los datos actualizados o corregidos por Naciones Unidas, se repite el análisis, pero reduciéndolo a la comparación del grado de cumplimiento entre los antiguos y los nuevos datos, permitiendo comparar así la situación prevista para 2015 según los datos del anuario 2003 y los del 2004 (véase anexo 4, matriz 1).

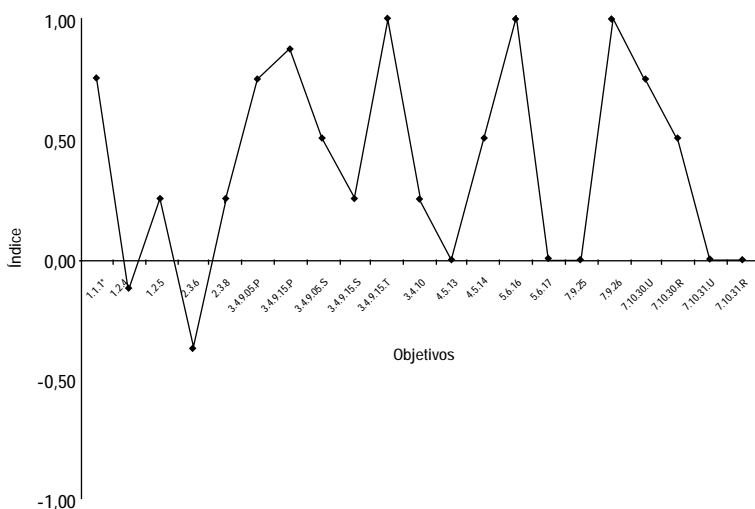
Recordemos que los datos de tendencia por regiones geográficas tienen su origen en un informe conjunto de expertos de distintas agencias especializadas en los diferentes ODM que participaron en la selección de los indicadores que mejor pudieran medirlos. Se presentan por Naciones Unidas como un anexo a posteriori del Informe del secretario general sobre la Aplicación de la Declaración del Milenio correspondiente a cada año. Este anexo de tendencias trata de ofrecer una síntesis del progreso global y regional hacia el logro de los ODM, así como de las disparidades entre regiones existentes en el proceso.

A pesar del esfuerzo por cuantificar los objetivos, Naciones Unidas aclara que para muchos de los indicadores no se dispone de esos datos. En unos casos, existen pocos países dentro de una región para los que se puedan ofrecer, lo que impide generar el dato a nivel regional. En otros, la información es deficiente y las estadísticas no son fiables. Además, algunos de los indicadores escogidos se basan en los datos disponibles, pero no necesariamente son los más adecuados para medir los objetivos. Por otra parte, ninguno de los indicadores permite evaluar a su vez cuál es la distribución interna de los distintos parámetros, cuál el grado de desigualdad interior.

Naciones Unidas reconoce que será necesaria una revisión de los datos en el futuro a medida que la información mejore. De hecho, en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2003* califica la construcción de la capacidad estadística como una demanda sin precedentes y una oportunidad urgente. Los datos de evolución, resumidos en el gráfico 1<sup>1</sup>, muestran que en la gran mayoría de los objetivos predominan los avances sobre los retrocesos. Sólo en dos casos los retrocesos son mayoritarios. Desgraciadamente se trata de dos índices de especial importancia: la desnutrición de niños menores de 5 años y la tasa de matriculación neta en educación primaria. Conviene aclarar que las áreas no están ponderadas por la población, por lo que el índice no es representativo del avance global.

Por ejemplo, en el caso de los índices negativos que acaban de citarse, una mejora en China e India tira hacia arriba de los resultados oficiales, aunque en la mayor parte de las demás zonas se observe un retroceso.

GRÁFICO 1  
 AVANCE DE LOS OBJETIVOS



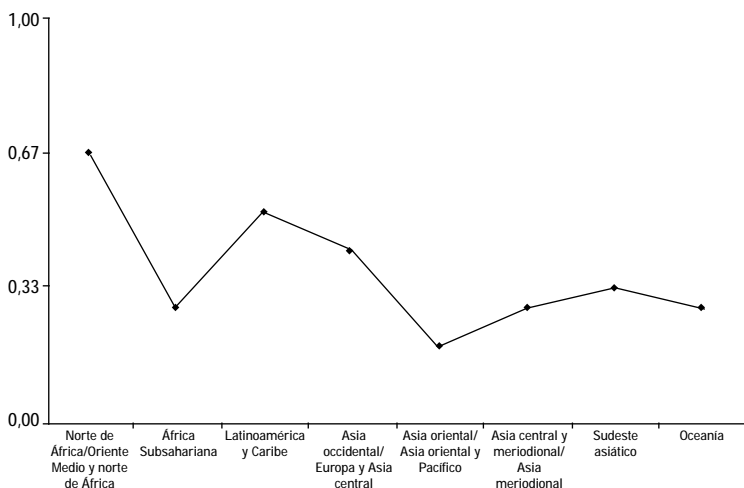
Aunque los datos del pasado año no eran precisamente positivos, el hecho de que se observen mejoras en todas las áreas en tres indicadores y que el balance entre avances y retrocesos sea mayoritario en otros 7, nos permite ser algo más optimistas que en el Informe anterior.

El análisis por áreas geográficas (véase gráfico 2) ofrece un panorama algo mejor, pues en todas ellas predominan las mejoras sobre los retrocesos, con el peor índice en los países de Asia oriental. Pero resulta desolador que las zonas tan deficitarias como África Subsahariana muestren índices relativamente bajos de avance.

En la interpretación de los resultados, hay que recordar que un indicador puede reflejar un avance en un objetivo, incluso cumplimientos superiores al cien por cien, pero ello no implica necesariamente una erradicación total del problema que pretende superar ese objetivo, sobre todo si se parte de niveles de desarrollo muy bajo. Recordemos que la primera matriz nos dice cuánto se ha avanzado

en el año respecto a la distancia que queda respecto a los objetivos del 2015. Pero si estamos muy lejos de la meta o/y no se avanzó en años anteriores, nuestro sobreesfuerzo de este periodo no será suficiente para garantizar el éxito al final del camino. Por ello, la segunda matriz en el mismo anexo 4 recoge la situación prevista para 2015, si se mantiene la tendencia observada entre 1990 y 2004.

GRÁFICO 2  
EVOLUCIÓN POR ÁREAS

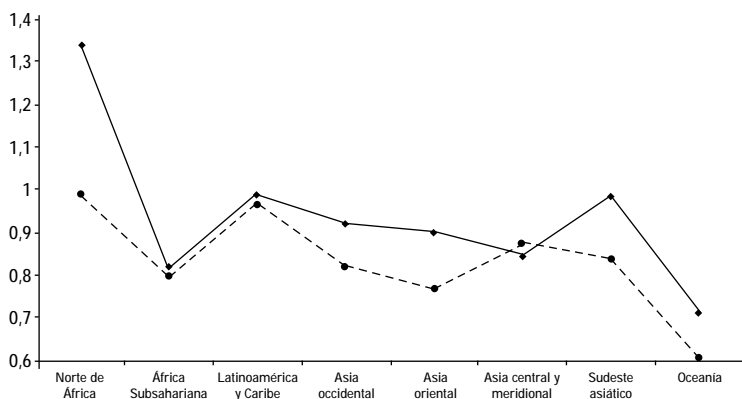


Por otro lado, un menor grado de cumplimiento de un objetivo puede no significar un menor esfuerzo realizado, sino un mayor esfuerzo necesario en términos absolutos para cumplir con el objetivo, caso generalizado del África Subsahariana, con un punto de partida más bajo en 1990. Así, las regiones menos subdesarrolladas pueden lograr un alto grado de cumplimiento de un objetivo con relativo poco esfuerzo (porque partían de situaciones relativamente cercanas al objetivo fijado), mientras que el África Subsahariana puede realizar un mayor esfuerzo entre 1990 y 2015 y lograr un menor grado de cumplimiento del mismo objetivo, quedando todavía en una situación precaria en 2015 (porque la distancia a la meta es abismal).

A su vez, un mayor grado de cumplimiento de un objetivo no implica una mejor situación en 2015 respecto a otra región que haya cumplido en menor medida ese objetivo. Por ejemplo, supongamos dos países que cumplen, respectivamente en un cien por cien y en un 80 por ciento, el objetivo de reducir el hambre a la mitad respecto a la situación de 1990. Si el primero se hallaba con un 80 por ciento de su población en esa situación, llegará a 2015 con un 40 por ciento pasando hambre. El segundo partía del 20 por ciento: habrá reducido un 8 por ciento, en vez de un 10 por ciento que era el objetivo, pero estará mejor relativamente, pues sólo un 12 por ciento de su población estará con desnutrición.

Comparando la media simple del grado de cumplimiento de cada uno de los indicadores utilizados, en las previsiones para 2015 que teníamos hace un año y últimas disponibles, sólo Asia central y meridional ofrecen peores expectativas que las que ofrecíamos en el Informe anterior (véase gráfico 3).

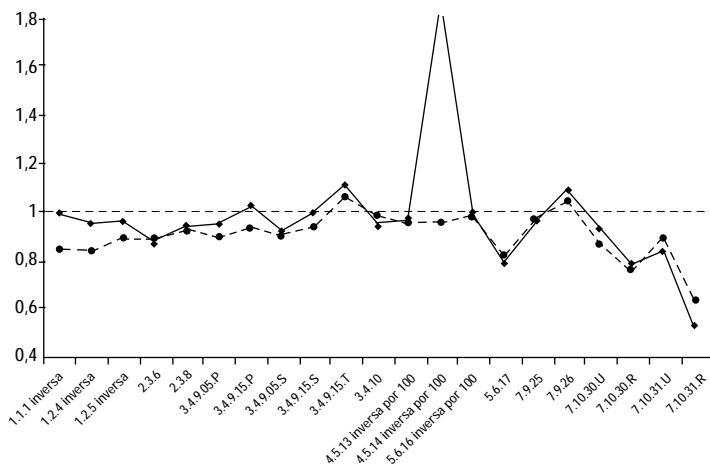
GRÁFICO 3  
PREVISIONES 2015



La espectacular mejora de la media en los países del norte de África se debe al sorprendente dato esperado para el índice de mortalidad infantil, el pico que aparece en el gráfico por objetivos

(véase gráfico 4). Gráfico que, sin embargo, no permite un optimismo exagerado, pues si es cierto que hay una leve mejora media, sólo seis de los indicadores se sitúan en el entorno o por encima del cumplimiento total, y son varios los que presentan valores más pesimistas este año que el anterior.

GRÁFICO 4  
PREVISIÓN 2015 POR OBJETIVOS



Los datos de la matriz 2 citada parecen mostrar una tendencia al cumplimiento de los objetivos en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, si se utilizara un factor de esfuerzo necesario por regiones que ponderase las desigualdades de partida y la distancia al cumplimiento de los objetivos, los resultados globales serían inferiores a los que reflejan los datos mundiales en casi todos los indicadores. Las mejoras se concentran en países y zonas concretos, en muchos de los cuales la distancia al objetivo final era relativamente pequeña, pero el resultado global en un objetivo dado no puede ser satisfactorio si no se reducen las disparidades, aunque la mayoría de las regiones mejoren en ese objetivo. La fuerte concentración de países de máxima y alta prioridad en la región del África Subsahariana y las

oscuras perspectivas para la casi totalidad de los países menos avanzados obliga a relativizar los éxitos globales y a insistir en la necesidad del cumplimiento del objetivo 8.

### 3. EL COMPROMISO DEL NORTE: EL OBJETIVO 8<sup>2</sup>

- El acceso equilibrado al comercio internacional.
- La transferencia de tecnología.

Esta responsabilidad de los países del Norte respecto al objetivo 8 es especialmente decisiva, porque es difícil que los países más pobres consigan los objetivos 1 a 7 antes descritos si no se cumple el objetivo 8. De acuerdo con el Consenso de Monterrey, el objetivo de ayuda al desarrollo tiene una concreción cuantitativa en dos metas:

- El 0,7 por ciento del PNB como AOD para los países en desarrollo;
- de entre el 0,15 al 0,20 por ciento para los países menos adelantados.

De la misma forma que se aplican políticas redistributivas en el ámbito nacional, se defiende la necesidad de una actuación de los países ricos que canalice recursos desde las zonas de opulencia hacia las de mayor pobreza, de forma que se compensen las desigualdades de partida que hacen difícil la convergencia en los niveles de bienestar. Estas políticas suelen englobarse habitualmente bajo la denominación de cooperación internacional para el desarrollo. Aunque ésta puede adoptar enfoques diversos, podemos aceptar la definición de la Ley Española de Cooperación como "el conjunto de recursos y capacidades que los países desarrollados ponen a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones".

La idea de que los países ricos deberían dedicar el 0,7 por ciento de su PNB al desarrollo mundial fue propuesta por vez primera en 1969, en el *Informe sobre Desarrollo Internacional*, dirigido

por el ex primer ministro canadiense Lester Pearson. Esta cifra ha sido ampliamente aceptada como objetivo de referencia de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1970, formó parte de la estrategia de desarrollo internacional para esa década.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (2002 en Johannesburgo) también solicitó a “los países desarrollados, que todavía no lo hayan hecho, que hagan esfuerzos concretos hacia el objetivo del 0,7 por ciento del PNB como AOD, para los países en desarrollo, y que implementen de forma efectiva sus compromisos con dicha asistencia para los países menos adelantados”.

Si los miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la OCDE (los 23 donantes más grandes del mundo) proporcionaran realmente una asistencia oficial para el desarrollo igual al 0,7 por ciento de su PNB, la ayuda superaría los 165.000 millones de dólares anuales, tres veces el nivel actual, y muy por encima de los cálculos sobre lo que se necesita para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El coste estimado para conseguir los Objetivos es totalmente asequible y no excede en absoluto las promesas del 0,7 por ciento hechas en Monterrey y en Johannesburgo. La necesaria duplicación de la ayuda oficial anual para el desarrollo, que subirá de 135.000 millones de dólares en 2006 a 195.000 millones de dólares para el año 2015, palidece si se la compara con la riqueza de los países de altos ingresos y con el presupuesto militar mundial, que es de 900.000 millones de dólares al año. En realidad, la AOD resultante del citado incremento sólo equivaldrá al 0,5 por ciento de los ingresos combinados de los países ricos.

Varias iniciativas han explorado la posibilidad de utilizar mecanismos de financiación innovadores para superar las limitaciones fiscales que pudieran suscitar un rápido incremento de escala en la cuantía de la asistencia. Gobernantes de países del Norte coquetean con la otrora denigrada “tasa Tobin” o se habla de tributos específicos para financiar la cooperación para el desarrollo. El Gobierno británico ha propuesto la creación de un Fondo Internacional de Financiación (FIF), de duración limitada, destinado a, por lo menos, duplicar la asistencia para el desarrollo entre la

actualidad y el año 2015. El Fondo recaudaría dinero adicional en los mercados internacionales de capital, mediante la expedición de obligaciones, basadas en compromisos a largo plazo de los donantes, jurídicamente vinculantes. La idea de ese Fondo responde a la necesidad de efectuar un incremento rápido, un "ataque frontal", de la ayuda para el desarrollo, sin imponer limitaciones excesivas a los presupuestos de los países ricos, pero con el objetivo de que los países donantes puedan alcanzar la meta del 0,7 por ciento del PIB para el año 2015.

En el Anuario 2003 de la "Plataforma 2015 y más" describíamos la evolución de los países de la OCDE en relación con las dos metas citadas y señalábamos que, mientras que los objetivos anteriores tienen fechas concretas, el objetivo 8 no fija fecha alguna para el cumplimiento de las metas. En la medida en que estamos hablando de condiciones previas para el éxito en el resto de los objetivos, decíamos, estos compromisos deberían ser objeto de cumplimiento inmediato.

#### 4. LA CUANTÍA DE LA COOPERACIÓN

El "plan práctico" dirigido por Jeffrey Sachs (2005) marca en su recomendación 7 el 0,44 por ciento como objetivo para 2006 y el 0,54 por ciento para 2015, como cantidades exclusivamente destinadas al cumplimiento de los ODM. El gradualismo puede aceptarse como un planteamiento práctico y realista, pero las cifras anteriores no impiden reiterar todas las recomendaciones previas, como hace el propio plan dos líneas más abajo, al señalar que "cada donante debe llegar al 0,7 por ciento a más tardar en 2015", presuponiendo que la AOD cumple otros objetivos adicionales a las puras exigencias de la Declaración del Milenio.

El mismo informe (véase anexo 2) estima que el cumplimiento de los ODM requiere duplicar la AOD actual. Lo que exigiría que ese 0,54 por ciento se alcanzara inmediatamente. En cualquier caso, existe consenso en que no se trata de reinventar nuevos compromisos, sino de cumplir los ya asumidos.

La media efectiva de la ayuda, tanto simple como ponderada en función del volumen, se encuentra muy por debajo del objetivo del 0,7 y con una tendencia decreciente. España se coloca

claramente en el pelotón de los más alejados del objetivo, donde sólo Estados Unidos, Grecia y, en los últimos años, Italia, ofrecen panoramas más negativos en el conjunto de los años observados.

Si en 1990 la media ponderada mostraba un grado de cumplimiento del 62 por ciento, en 2002 había descendido hasta el 47 por ciento. De seguir esa evolución, en el año 2015 los países de la OCDE pasarían a dedicar menos de la cuarta parte del compromiso aprobado hace treinta y cinco años. La AOD, en el año 2003, alcanzó el 0,25 por ciento del PNB mundial, 69 mil millones de dólares, con los EE UU como principal donante mundial en términos absolutos, pero de los más bajos en términos relativos. En porcentaje del PIB, apenas una leve mejora que parece enmendar la triste tendencia de la última década, pero todavía muy lejos del máximo del 0,33 por ciento alcanzado en 1990.

Bélgica, Finlandia, Francia, Irlanda y Gran Bretaña, además de España, se han comprometido a cumplir el objetivo a medio plazo. Y ello es positivo. Pero todavía más de la mitad de los países que integran el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE no han asumido en firme, con un calendario definido, su obligación de cumplir el compromiso contraído.

La ayuda de los países de la UE, como porcentaje del PIB acumulado, ha venido decreciendo a lo largo de los noventa. En los primeros años del siglo XXI la tendencia parece haber cambiado, aunque muy levemente. Desde el valor medio de 0,32 por ciento en 2000, en 2003 se ha alcanzado el 0,35 por ciento. La apreciación del euro frente al dólar ha favorecido un crecimiento nominal espectacular del 24 por ciento de la ayuda oficial medida en la moneda americana, entre 2002 y 2003, correspondiente a un modesto 3 por ciento en euros.

En lo que se refiere al porcentaje dedicado a los países menos desarrollados, es triste comprobar cómo el objetivo (en su mínimo del 15 por ciento), que se cumplía como media de los países en el comienzo de los años noventa, decayó de forma clara en la primera mitad de esa década y se ha estancado, pero claramente lejos del objetivo. España presenta un balance aún más desolador que en la cifra absoluta, compitiendo a lo largo del periodo con Estados Unidos, Grecia y Japón por ocupar la última plaza.

La tendencia venía siendo decreciente de forma que, de mantenerse, en 2015 el grado de cumplimiento habría caído hasta el 10 por ciento. 8 países cumplían en 1990, sólo 5 en 2002, pero 6 en 2003: Bélgica e Irlanda (los únicos por encima del 20 por ciento), Dinamarca, Holanda, Luxemburgo y Suecia.

En todo caso, se observa una tendencia leve al incremento en los dos últimos años, con una media del 0,06 por ciento en 2002 y el 0,07 por ciento en 2003. Prácticamente todos los países de la Europa de los Quince se han comprometido a cumplir el criterio en breve plazo, por lo que cabe esperar que no muy tarde se recupere la situación de 1990.

Los datos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, correspondientes a 2003<sup>3</sup>, muestran que, a simple vista, África es el mayor receptor de ayuda de los países donantes, seguida de Asia. Pero resulta de gran interés profundizar siquiera someramente en las características de los flujos de ayuda, la relación de donantes y la importancia que cada uno de ellos otorga a las distintas regiones del globo. Resulta un juego muy revelador del manto de intereses geopolíticos que cubre la ayuda al desarrollo de las grandes potencias. Es bueno que exista una cierta "especialización" frente a una dispersión de la ayuda que pudiera restarle eficacia. Esa concentración sería coherente con la regla citada, si coincidieran los intereses de donantes y receptores, o si hubiera una cierta correlación entre el volumen de ayuda destinado y el nivel de pobreza registrado en los países en desarrollo. Pero esto no suele ser así, como vamos a comprobar.

CUADRO 1

## DESTINO DE LA AYUDA NETA PER CÁPITA, 2002

	AYUDA NETA EN MILLONES DE DÓLARES	MILLONES DE HABITANTES	AYUDA NETA PER CÁPITA EN DÓLARES	DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA AYUDA NETA
Oceania	1.451	8	181	2,3%
Europa	5.557	101	55	8,9%
África	22.296	831	27	35,6%
PECO/CEI	8.331	385	22	13,3%
Latinoamérica	5.218	528	10	8,3%
Asia	19.844	3.564	6	31,7%
Total receptores	62.697	5.417	12	100,0%

Por ejemplo, todos ayudan a África, pero casi nadie de manera prioritaria. A pesar de que es el continente más necesitado, tan sólo es prioritario para algunos donantes concretos, especialmente Francia, que concentra allí la mayor parte de sus antiguas colonias. Aun así, el mayor donante, Estados Unidos, aporta el 15 por ciento de la ayuda total. La Unión Europea como tal, el 12 por ciento, aunque a ello se añade la ayuda individualizada de Francia, que aporta otro 12 por ciento del total de la ayuda al continente, y de otros países europeos como Alemania, Francia, Reino Unido, Holanda o Italia, todos ellos aportando entre el 4 por ciento y el 5 por ciento del total de la ayuda a África. El restante 44 por ciento lo aportan otros donantes, con lo que la dispersión de la ayuda se hace más elevada que en el resto de regiones.

Desde el punto de vista de los donantes, los intereses estratégicos se reflejan de modo muy interesante. La ayuda a África supone a un gran donante de este continente como Francia el 56 por ciento del total de sus flujos de ayuda neta, y para Italia (en mucha menor cuantía) el 81 por ciento. Para Estados Unidos y la UE, los mayores donantes, no supone más del 30 por ciento. Para Alemania y Reino Unido tampoco. Éstos reparten la ayuda de manera más dispersa.

Latinoamérica tiene un claro dominador en la ayuda al desarrollo en Estados Unidos, que aporta el 23 por ciento del total de los flujos. Sin embargo, no supone más que un 10 por ciento de su ayuda como donante. De hecho, destina más del doble de fondos a África o a Asia. El segundo donante es Japón, con el 11 por ciento, pero tampoco para este país es prioritaria Latinoamérica, ya que destina el 62 por ciento de su ayuda a los países asiáticos.

España aparece como tercer país donante a Latinoamérica, con el 8 por ciento de la ayuda, pero este volumen supone el 41 por ciento del total del pastel español. Alemania, Holanda y Reino Unido aportan entre el 5 por ciento y el 6 por ciento cada uno, pero en ninguno de estos casos la ayuda supone más del 12 por ciento del total del donante. Para la UE supone tan sólo el 3 por ciento de la ayuda bilateral.

Ya se ha adelantado que Asia es el objetivo prioritario de la ayuda al desarrollo de Japón, que aporta el 21 por ciento de la ayuda

al conjunto de esta región. Estados Unidos origina el 16 por ciento, suponiendo el 25 por ciento de su ayuda al desarrollo como donante. Reino Unido, Alemania y Holanda destinan entre el 22 por ciento y el 25 por ciento de su ayuda al desarrollo a Asia, una proporción importante en comparación con África o Latinoamérica. La UE aporta el 5 por ciento de la ayuda al continente, lo que supone el 11 por ciento de los flujos de ayuda de la Unión.

Pero para la Unión Europea, su prioridad actual se sitúa en los países del Este de Europa, que son destino del 34 por ciento de la ayuda, más que la destinada a África, aunque aquéllos son predominantemente de renta media baja o media alta. El 40 por ciento de la ayuda a los antiguos países del bloque comunista procede de la Unión. Estados Unidos aporta el 26 por ciento. Alemania, Japón y Francia son otros donantes destacados para Europa del Este, aunque a distancia (entre el 4 por ciento y el 6 por ciento). Los países balcánicos son los que más ayuda *per cápita* reciben globalmente. También la UE es el mayor donante a estos países, origen de casi el 30 por ciento de los flujos, seguida de Estados Unidos con el 20 por ciento, Alemania y Reino Unido con el 10 por ciento y el 9 por ciento, respectivamente.

En Oceanía, que presenta de lejos el mejor índice *per cápita*, vuelve a darse el factor del interés regional: Australia destina el 35 por ciento de su ayuda a esta región, a la que aporta casi el 20 por ciento de la ayuda total que reciben los países de la zona, y Nueva Zelanda orienta el 53 por ciento de su ayuda, si bien sólo supone el 3 por ciento del total recibido por estos países.

Pero es Francia la potencia dominadora en la zona en lo que ayuda al desarrollo se refiere, pruebas nucleares aparte, con el 55 por ciento. Como donante, ello supone un 17 por ciento del total de ayuda al desarrollo de origen francés, lo que para tan poca población supone disparar el nivel de ayuda *per cápita* de la potencia europea en esta región. Estados Unidos y Japón son el tercer y cuarto donante de la zona, con el 12 por ciento y el 6 por ciento de la ayuda. Es la región donde mayor concentración se da en el origen de la ayuda, donada por unos pocos países. También se da la mayor concentración de la ayuda en pocos países y en términos de población.

## 5. LA CALIDAD DE LA COOPERACIÓN

Es evidente que no basta con incrementar el importe de la AOD. Para empezar, es preciso diseccionar el destino de la ayuda. Porque difícilmente puede concluirse que su aumento contribuya a los ODM cuando, como ocurre en los últimos años, los incrementos más relevantes se dedican al pago de la deuda externa o a países como Afganistán o Irak, ejemplos estos que parecen responder a criterios bien diferentes.

Si repasamos los fines de la ayuda geográficamente, observamos variaciones considerables de forma similar a los datos del epígrafe anterior. Se encuentran menos definidos en África, dada la gran diversidad de necesidades. Bien es cierto que la ayuda social básica predomina, pero dada la amplitud de las necesidades, esta ayuda se dispersa entre fines educativos, sanitarios, agua, gobernabilidad y sociedad civil y otros, como empleo o vivienda. Educación y salud obtienen una mayor atención relativa respecto a otras regiones en desarrollo.

En cambio, en lo referente a ayuda destinada a desarrollar los sectores productivos, África no recibe una mayor atención relativa respecto a la media de países en desarrollo para la agricultura, y sí lo hace en la rúbrica industria/comercio/turismo. Se podría deducir de ello que el binomio safaris-complejos turísticos predomina como vía de desarrollo más cierta que una agricultura sometida a los rigores de la desertización y el cambio climático. Obviamente, tan elementales datos no permiten conclusiones que exigirían estudios más profundos.

Otras regiones reciben una ayuda con fines menos dispersos, más definidos. En Asia, la ayuda a infraestructuras y servicios cobra mayor peso. Transportes y energía son sectores cuya importancia en la ayuda recibida es mayor que en el resto de regiones del mundo. Por el contrario, la ayuda social, y en concreto salud y educación, tienen una importancia relativa menor que en la ayuda destinada a otras regiones. Al contrario de lo que ocurre en el caso de Latinoamérica, donde la ayuda social, sin contar con la destinada a salud y educación, tiene un peso de casi el 30 por ciento del total recibido, frente al 10 por ciento aproximado que del total de la ayuda global se destina a estos fines. Si se incluye la ayuda para salud y educación,

el porcentaje destinado a fines sociales asciende al 50 por ciento del total recibido por Latinoamérica. Por el contrario, la ayuda destinada a sectores económicos tiene una importancia relativa menor.

La ayuda para crear instituciones de gobierno y estructura de la sociedad civil es una clarísima prioridad de la ayuda a los países balcánicos y de Europa del Este (30 por ciento de la ayuda). Y en cuanto a sectores económicos, la ayuda se centra prioritariamente en los sectores de banca, comercio y negocios, en mayor medida que en otras áreas. Puede deducirse un interés de los donantes, que son mayoritariamente la UE y los países europeos, por dotar a estos receptores cercanos de las infraestructuras básicas para la inversión productiva exterior y de las instituciones básicas para adoptar el acervo comunitario de cara a la integración en la UE. A esta prioridad se suma el sector energético en las repúblicas de la CEI, productoras de petróleo.

Finalmente, la ayuda a Oceanía, estando menos concentrada en fines determinados, se centra más en sectores económicos, en concreto, transportes e industria, comercio y turismo, que en fines sociales. También se deduce la importancia del turismo y otras actividades de servicios en el desarrollo de esta zona.

España destinaba en 2002 a la Ayuda Oficial al Desarrollo el 0,26 por ciento de su PIB, frente al 0,30 por ciento de 2001. Sólo un 6 por ciento de la misma se destinaba a los países menos desarrollados. Como destacábamos el pasado año, un porcentaje que otorgaba a España una destacada posición en la cola de los países donantes.

La mayor porción de la ayuda oficial se destina a países de renta media baja, correspondiéndose con la prioridad por Latinoamérica y el norte de África, con China como tercer receptor en términos cuantitativos. La ayuda a sectores e infraestructuras sociales, junto con la condonación de deuda, absorbe las mayores cuantías de la ayuda oficial.

De este somero análisis se desprende que los destinos parecen atender más a los intereses de los países donantes que a los de los receptores. Por otra parte, aunque los estudios disponibles parecen mostrar que la eficacia aislada de los proyectos suele ser aceptable en el mayor número de casos, la incidencia macroeconómica es prácticamente nula en términos de elevación de las tasas de crecimiento o disminución de la pobreza. Ello puede acentuar los desequilibrios en

los países receptores, especialmente en sus aspectos demográficos, dado que son los aspectos sanitarios los que muestran avances más significativos.

Se observa también una creciente dedicación de los fondos de cooperación para ayudas en situaciones de emergencia, además de los conflictos armados, como hambrunas excepcionales o catástrofes naturales. Estas acciones, obligadas, no significan realmente una ayuda al desarrollo, pues carecen de efectos a medio o largo plazo. Incluso, en muchos casos, los daños que pretenden paliarse encuentran su causa precisamente en el subdesarrollo y habrían podido evitarse o reducirse sustancialmente con acciones preventivas y con la disminución de la pobreza.

Para que la cooperación internacional resulte eficaz es necesario, amén de elevar la cuantía de los fondos utilizados, poner el acento en el fortalecimiento de la autonomía de los países receptores de forma que se propicie un auténtico proceso de desarrollo equilibrado y autosostenido. El objetivo de toda política de cooperación habría de ser: convertirse en innecesaria.

Uno de los principales obstáculos para la efectividad de la ayuda al desarrollo es que los países receptores no cuentan con capacidad y preparación técnica suficiente para gestionar, controlar y canalizar eficazmente los proyectos y misiones que reciben al año. Deben cumplimentar innumerables informes sobre progresos conseguidos. Cada proyecto y cada misión se desarrollan bajo distintos procedimientos, principios y normas.

La armonización de la ayuda, junto con el incremento hasta los niveles comprometidos, es el gran reto de las políticas de desarrollo del siglo XXI. Ello implica definir códigos de buenas prácticas, de acuerdo con las necesidades de los receptores, y aproximar las actuaciones lo más posible a los mismos. Ese esfuerzo por incrementar la eficiencia de la ayuda no sólo no justifica presiones para sustituir calidad por cantidad, sino que, más bien al contrario, una mejor gestión de la ayuda permitirá incrementar los flujos de ayuda y la capacidad para utilizarlos adecuadamente.

En el Foro de Roma para la Armonización, celebrado en febrero de 2003, representantes de los bancos multilaterales de desarrollo, de agencias y de los países donantes y receptores adoptaron el

compromiso de mejorar la gestión de la ayuda para incrementar su efectividad. Las actuaciones incluían un esfuerzo de adaptación al contexto y a las necesidades del país receptor y el compromiso de tender a uniformizar prácticas y procesos. La Declaración de Roma sobre la armonización respalda el amplio acuerdo alcanzado por la comunidad internacional para aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo.

En el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE se creó, a partir del Foro de Roma, un grupo de trabajo específico para apoyar las políticas de armonización, medir los progresos y elaborar informes de buenas prácticas. Este grupo de trabajo ha hecho público en noviembre de 2004 un primer informe sobre los avances obtenidos en una serie de 14 países, donde donantes y receptores han comenzado a aplicar las recomendaciones sobre armonización.

La elaboración de planes por parte de los países receptores es un elemento fundamental para generar un diálogo constructivo entre los agentes implicados. Pero no está exento de riesgos, como la proliferación de un mercado de consultoría más centrado en generar informes llamativos que en afrontar las propias necesidades del país receptor. Tampoco los países receptores se encuentran plenamente satisfechos de la ayuda recibida, no ya en cuantía sino cualitativamente. El apoyo de los donantes para desarrollar la capacidad de liderazgo sólo era considerado apropiado por tres de los catorce países receptores participantes en el informe.

Los requisitos que los donantes consideran necesarios para que la estrategia sea adecuada son una visión a largo plazo, salvando procesos electorales, la implicación del mayor número de agentes y el apoyo de todo el espectro político del país. A pesar de las dificultades, la comunidad de donantes apoya casi sin excepciones el principio de alineamiento, esto es, dirigir la ayuda en función de las estrategias y necesidades del receptor. La falta de concreción de las estrategias de reducción de la pobreza impide, no obstante, contrastar esta afirmación y evaluar en qué medida coinciden ayuda y necesidades.

La coordinación de esfuerzos se define como el compromiso de racionalizar los múltiples y a menudo descoordinados esfuerzos, actividades y proyectos para maximizar la eficacia global de la ayuda al receptor. La estrategia básica para conseguir este objetivo recomendada en el Foro de Roma, consiste en la elaboración por

parte de los donantes de un solo documento, definiendo sus criterios para la ayuda y los requisitos exigidos a los países donantes, para aumentar la transparencia de la ayuda de los donantes, su predictibilidad y la posibilidad de planificación por los receptores.

Estos planes pueden ser globales o sectoriales. El grupo de trabajo de la OCDE cita el ejemplo de Zambia, donde existen planes sectoriales para salud y educación ampliamente respaldados por los donantes, articulados sobre políticas sectoriales claramente definidas por las autoridades nacionales. En este caso, los progresos hacia la armonización son positivos, basados en informes fiables, indicadores válidos, asesoramiento fundamentado y evaluaciones conjuntas entre donantes y receptor. Lamentablemente, estos ejemplos son todavía limitados. Bien es cierto que la armonización sectorial ha tenido lugar en la mayoría de países analizados en los sectores de salud y educación, y mucho menor progreso ha experimentado en otros, como desarrollo rural o infraestructuras.

Una segunda recomendación del Foro de Roma para la coordinación se refiere a la delegación de la ayuda por parte de los donantes en uno de ellos, depositario de la confianza del resto para liderar la ayuda al receptor. La cooperación delegada reduce considerablemente los costes de transacción, y puede aplicarse a distintos niveles, desde el diseño del proyecto hasta la ejecución de programas sectoriales o incluso proyectos nacionales. Sin embargo, el 80 por ciento de los donantes de los 14 países en desarrollo objeto del estudio no estaban en 2004 implicados en ninguna modalidad de cooperación delegada.

Existen también ejemplos en los que un donante, como Suiza en el caso de Vietnam, coordina el asesoramiento de la reforma de la Administración Pública. Pero por el momento, sólo el 10 por ciento de las mismas se realizan en coordinación con otros países, partiendo incluso de la multiplicidad de informes diagnósticos iniciales, por parte de los responsables de los proyectos, y siguiendo por la notificación de los planes financieros a los gobiernos receptores, para su integración en los presupuestos nacionales y en la planificación de las políticas públicas. En Etiopía, la Plataforma de Donantes, el Banco Mundial, la OCDE y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo se coordinan entre sí y con el gobierno en estas direcciones.

## 6. EL COMERCIO INTERNACIONAL

Para lograr un desarrollo económico sostenible, los países pobres deben hacer frente a una serie de limitaciones estructurales que no están bajo su control, siendo una de ellas la falta de acceso a los mercados internacionales. Los países más pobres no podrán alcanzar en el año 2015 los ODM, si los países ricos no ponen en práctica las políticas necesarias para alcanzar un sistema mundial de comercio abierto, regulado, previsible y no discriminatorio.

Principalmente, esta falta de acceso se basa en las barreras comerciales que sufren las exportaciones procedentes de los países pobres por parte de los países ricos, tanto de productos agrícolas como alimentos procesados o productos textiles. Especialmente dañinas son las subvenciones que los gobiernos del Norte conceden a sus agricultores, provocando la disminución de los precios de estos productos en los mercados mundiales, y generando un *dumping* que provoca la ruina para muchas producciones del Sur.

El desarrollo de muchos países pobres se sustenta en el mercado internacional de materias primas, mercado caracterizado por una caída de precios y por una creciente inestabilidad e incertidumbre. Según Naciones Unidas, en el mundo cerca de mil millones de personas viven de las materias primas y existen más de 50 países en el mundo cuyos ingresos por exportaciones dependen en más de un 50 por ciento de tres o menos materias primas. En definitiva, la dependencia de las exportaciones en un número reducido de materias primas ofrece escasas oportunidades de éxito a largo plazo.

Con las ventas de sus productos básicos en los mercados internacionales, estos países consiguen divisas que les permiten financiar su crecimiento económico (tecnología, equipamiento...), pero la caída de los precios de estos productos en los últimos años hace muy difícil conseguir dichas divisas. Muchos países han intentado aumentar sus producciones y ventas de materias primas para luchar contra los precios bajos y así obtener las divisas que necesitan, pero con escaso resultado.

A todo esto hay que sumarle el problema de la inestabilidad e incertidumbre del mercado de materias primas, lo que supone que

los gobiernos no puedan planificar las inversiones necesarias para cimentar el crecimiento de su país, ya que no saben cuáles van a ser sus ingresos. Lo mismo les ocurre a los pequeños productores: no pueden concebir un proyecto de futuro si no saben cuánto dinero van a recibir de la venta de sus productos. En muchas ocasiones, los ingresos de un pequeño agricultor provienen de la cosecha de un solo cultivo, lo que le hace mucho más vulnerable.

## CUADRO 2

## PRECIOS DE LOS BIENES PRIMARIOS

(1990=100)	1970	1980	1990	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bienes no energéticos	156	159	100	104	114	99	89	89	84	89	91
1. Agricultura	163	175	100	112	124	108	93	90	85	93	95
Bebidas	203	230	100	129	165	141	108	91	76	91	87
Alimentos	166	177	100	100	112	105	88	87	91	97	96
Mat. primas	130	133	100	116	110	88	89	94	82	89	98
2. Fertilizantes	108	164	100	88	116	123	115	109	105	108	106
3. Metales y minerales	144	120	100	87	87	76	74	85	80	78	82

FUENTE: BANCO MUNDIAL (2004).

Pero ¿por qué los precios de las materias primas bajan? La respuesta principal reside en la sobreproducción. La caída de los precios que provoca no estimula compensatoriamente la demanda, pues ésta es relativamente rígida. Al mismo tiempo, caen los precios de las materias primas, pero suben los precios de los productos finales procedentes de éstas, lo que implica que el porcentaje que llega al productor original es ínfimo respecto del precio que se paga por el producto final.

¿Por qué hay un exceso en la producción? La aparición de nuevos productores más competitivos y los subsidios agrarios de los países ricos son los responsables de esta sobreproducción. Como vimos anteriormente, los países pobres aumentan la producción y venta de materias primas para luchar contra la caída de precios, pero esto supone un aumento de la oferta que no es absorbido por la demanda, lo que implica la aparición de reservas que a su vez

hacen bajar los precios. Un círculo vicioso que es necesario romper. La inestabilidad e incertidumbre, junto con la falta de información y de alternativas del pequeño productor hacen que éste caiga en las manos de los grandes compradores que imponen las condiciones del mercado.

Pero a esta situación hay que añadirle otra: si comparamos los precios del mercado de las materias primas con el precio de los mercados de otros productos, los pobres reciben menos dinero por los productos que venden (materias primas) y deben pagar más por los productos que compran (bienes de producción). Es decir, las relaciones de intercambio han empeorado.

La mayor parte de las personas que viven con menos de un dólar al día se encuentran en zonas rurales, en consecuencia, todo lo que afecte a la agricultura en el mercado internacional afecta a la vida de millones de personas. No sólo porque el mercado internacional de productos agrarios permita la llegada de divisas, sino porque en muchas ocasiones las reglas internacionales de estos mercados han permitido que los mercados nacionales agrarios de los países más pobres se vean inundados de productos de fuera que expulsan del mercado a los productos domésticos, sumiendo en la pobreza a miles de familias.

CUADRO 3

## ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN (% SOBRE EL PIB)

	AGRICULTURA		INDUSTRIA		SERVICIOS	
	1990	2002	1990	2002	1990	2002
Países de ingreso bajo	29	24	30	30	41	46
Países de ingreso medio	14	9	39	34	47	57
Países de ingresos medios y bajos	16	11	38	33	46	55
Países de ingreso alto	3	2	33	27	64	71

FUENTE: BANCO MUNDIAL (2004).

A pesar de que tan sólo el 2 por ciento del PIB de los países ricos provenga de la agricultura, son ellos los que dictan las reglas internacionales de este mercado, basándose fundamentalmente en los subsidios y subvenciones a sus grandes productores. Los países

del Norte exportan sus productos agrarios muy por debajo de sus costes de producción, de tal forma que los países en desarrollo ven cómo disminuye su cuota de mercado y sus mercados se llenan de productos foráneos. Mientras que los países pobres reciben productos procedentes de los países ricos, estos últimos cierran sus fronteras a los productos originarios de los países pobres.

Buena parte de la población mundial depende para su subsistencia de explotaciones familiares y artesanales centradas en la pequeña comercialización local. Si su pequeño mercado se ve inundado de productos del Norte subvencionados y, por tanto, vendidos a precios más bajos que el coste de producción, estamos condenando al empobrecimiento a millones de agricultores.

#### DIVERSOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIONISMO

---

- **Aranceles:** La mayoría de los países ricos aplican aranceles más altos a los productos que los países en desarrollo producen y exportan, como los productos agrícolas y las manufacturas simples. Los países pobres, que buscan mercados para sus productos manufacturados, topan con barreras cuatro veces mayores de media de las que se encuentran sus competidores del Norte.
  - **Aranceles escalonados:** Los países más pobres a menudo se enfrentan también a la escalada arancelaria. Son impuestos que se incrementan en función del nivel de elaboración del producto. Parecen un instrumento especialmente diseñado para anclar a los pobres en su pobreza y mantenerlos dependientes: aranceles más altos si intentan procesar sus exportaciones, en lugar de exportar simplemente los productos primarios. Con esto se consigue desincentivar los esfuerzos inversores en los países en desarrollo, que quedan atrapados en los mercados de materias primas.
  - **Cupos:** Los cupos son restricciones a la cantidad que no permiten que determinados productos superen cierto volumen para que así no puedan competir. Los cupos de confección y textiles se retirarán paulatinamente, pero en 2002 todavía regulaban casi los mismos productos de confección que tenían a finales de los años ochenta.
  - **Barreras no arancelarias:** Pueden consistir en normas sanitarias que resultan imposibles de cumplir por falta de infraestructuras, o por ejemplo, en restricciones estacionales.
  - **Subsidios:** Todos los países ricos otorgan grandes subsidios a sus productos agrícolas nacionales. Estos subsidios son de tal envergadura, que afectan a los precios mundiales de los productos agrícolas, ocasionando un daño directo a los países pobres. Un dato: los subsidios agrícolas anuales en los países ricos superan significativamente el ingreso nacional de toda el África Subsahariana.
-

CUADRO 4

**ARANCELES MEDIOS IMPUESTOS POR LOS PAÍSES DESARROLLADOS  
A LOS PRODUCTOS PROCEDENTES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

		1996	2000	2001	2002
Agricultura	Países en desarrollo	10,5	10,1	10,0	9,9
	Países menos adelantados	4,3	4,1	3,3	3,3
Textiles	Países en desarrollo	8,1	7,2	7,4	6,7
	Países menos adelantados	4,2	3,8	3,7	3,6
Confección	Países en desarrollo	12,2	11,5	12,2	11,5
	Países menos adelantados	8,5	8,1	8,0	8,3

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS DE NACIONES UNIDAS.

CUADRO 5

**AYUDA A LA AGRICULTURA**

Estimación para la OCDE (millones de dólares)

PAÍSES	1998	1999	2000	2001	2002	% PIB 2002
Australia	1.775	1.658	1.352	1.171	1.232	0,4
Canadá	4.821	5.006	5.533	5.308	5.969	0,8
Eslovaquia	673	442	401	268	386	
Estados Unidos	91.370	99.529	92.797	97.442	90.273	0,9
Hungría	1.536	1.474	1.206	1.228	1.797	
Islandia	184	186	165	124	139	
Japón	63.514	66.400	67.480	57.338	55.687	1,4
México	6.764	6.620	8.969	8.142	8.908	
Noruega	3.030	2.856	2.493	2.354	2.873	1,5
Nueva Zelanda	174	179	167	126	189	0,3
Polonia	4.804	3.482	2.254	2.388	2.387	
República Checa	1.214	925	658	975	1.186	
República de Corea	15.543	20.803	22.306	19.347	21.009	
Suiza	6.263	5.802	4.977	4.927	5.526	2,0
Turquía	14.118	11.977	10.491	5.410	7.733	
Unión Europea	132.773	128.898	100.061	98.921	112.564	1,3

FUENTE: NACIONES UNIDAS Y BANCO MUNDIAL (2004).

Los países ricos cuentan con muchas posibilidades de ampliar el acceso al mercado y promover las importaciones de los países pobres mediante la reducción de aranceles y subvenciones. Sin embargo, la protección en la mayoría de los países desarrollados sigue siendo muy alta mediante el uso de diferentes instrumentos.

Los datos muestran que el progreso en la reducción de aranceles es extremadamente lento y contradictorio. Si excluimos armas y petróleo, entre 2000 y 2002 ha mejorado el porcentaje de las importaciones libres de aranceles realizadas por los países desarrollados a los países menos adelantados. Los mismos puntos que han empeorado en relación con los países en desarrollo. La evolución de los aranceles muestra unos valores medios que mejoran sólo muy lentamente.

La esperanza más importante que los países pobres extrajeron de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales internacionales (1986-1994) fue que los países ricos abrirían sus mercados en los sectores agrícola y textil. Pero los resultados han sido, una vez más, decepcionantes. En el Consenso de Monterrey y en el Plan de Aplicación de Johannesburgo se reiteraron los compromisos adquiridos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. Los países ricos se comprometieron a ayudar a los países pobres a alcanzar los objetivos, garantizándoles un acceso total a sus mercados.

La Declaración de Doha, en la IV Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en noviembre de 2001, confirmó el objetivo a largo plazo de establecer un sistema de comercio equitativo, mediante un programa de reforma fundamental. Su objetivo es corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales.

Los gobiernos se comprometieron a celebrar negociaciones encaminadas a lograr:

- Mejoras notables referentes al acceso a los mercados.
- Reducciones de todas las formas de subvención a la exportación.
- Reducciones significativas de las ayudas causantes de distorsión del comercio.

En la Declaración se acordó que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo debe formar parte integrante de todos los elementos de las negociaciones. Establece que el resultado deberá ser efectivo en la práctica y que deberá permitir a los países en desarrollo atender sus necesidades, sobre todo, en materia de seguridad alimentaria y desarrollo rural.

Respecto al acceso a los mercados para los productos no agrícolas, se acordó que se tendrían plenamente en cuenta las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo y de los países menos adelantados. Se convino reducir o eliminar los aranceles, incluidas las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, en particular, respecto a los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo.

Sin embargo, se dejaron sin determinar los compromisos y los mecanismos necesarios para mejorar el acceso a los mercados. Consecuentemente, ya estamos a principios de 2005 y en el ámbito del comercio internacional todavía no se han producido cambios relevantes.

El comercio internacional podría ser un poderoso mecanismo de reducción de la pobreza si los países pobres pudieran vender sus productos a unos precios libres y si estuviera regulado por unas normas simétricas. Es decir, que se apliquen las mismas reglas a todos los agentes del mercado y que se cumplan las declaraciones firmadas es lo que necesitan millones de personas para salir de la pobreza extrema.

En este año 2005 está programada una nueva Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio. La coherencia con los ODM exige que se abandone la hipócrita senda actual, que se retome la senda de la Declaración de Doha y que se habilite un marco mundial más equilibrado.

Algunas voces, incluso, claman por un orden inverso al actualmente dominante: son los mercados del Norte los que deben abrirse, y los productos y productores del Sur los que deben protegerse. Recuerdan que los países hoy ricos basaron buena parte de su despegue en fases muy predominantemente proteccionistas y hoy pretenden quitar la escalera por la que ellos subieron, para que no puedan ascender los que vienen detrás.

## 7. LA DEUDA EXTERNA

Existe un amplio consenso en que la insostenible carga de la deuda externa es, para buena parte de los países del Sur, el primer obstáculo para avanzar en el cumplimiento de los ODM. La devolución de esa

deuda absorbe los ya escasos recursos que se necesitarían para aplicar a los programas de desarrollo más elementales.

## CUADRO 6

SERVICIO DE LA DEUDA  
(COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS)

	1992	1997	2002	VARIACIÓN RELATIVA DESVIACIÓN TÍPICA <sup>4</sup> 1992-2002	VARIACIÓN RELATIVA COEF. DE VARIACIÓN 1995-2002
Mundo	15,93	14,20	14,88	0,03	0,11
Desarrollados	8,96	12,22	15,82	-0,32	-0,61
En desarrollo	16,57	15,23	14,68	0,13	0,27
Norte de África	25,13	17,50	15,90	-0,48	-0,18
África Subsahariana	16,89	14,59	11,27	-0,13	0,30
Latinoamérica y Caribe	19,61	19,39	20,49	0,39	0,33
Asia (este)	13,75	9,25	7,45	-0,79	-0,61
Asia (subcentral)	12,94	15,69	9,01	-0,41	-0,15
Asia (sudeste)	13,86	10,54	13,73	-0,05	-0,04
Asia (oeste)	12,62	13,25	20,96	0,97	0,19
Oceania	8,92	6,24	5,90	-1,00	-1,00

FUENTE: ONU Y ELABORACIÓN PROPIA.

El servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios ha descendido en los últimos diez años levemente en el conjunto de países en desarrollo y prácticamente se ha duplicado en el conjunto de países desarrollados. Por ello, en el año 2002, el porcentaje de exportaciones de bienes y servicios dedicados al servicio de la deuda era mayor en los países desarrollados.

Sin embargo, esta tendencia general oculta fuertes disparidades entre las distintas zonas. En Latinoamérica y Caribe y en el oeste de Asia nos encontramos con las mayores cargas por servicio de la deuda (más del 20 por ciento de las exportaciones en ambos casos) y, además, experimentando una tendencia creciente. Cabe señalar, en el lado contrario, la buena evolución del servicio de la deuda en el norte de África y en el oeste de Asia.

Si se examina la evolución en el interior de las zonas podemos observar que, a pesar de la tendencia favorable en el conjunto de los

países en desarrollo, aumentan las disparidades entre los mismos. Aunque en la mayoría de las zonas (norte de África, Oceanía y Asia, a excepción del Oeste) se han reducido las diferencias, han aumentado en las zonas en las que este problema es más acuciante (Latinoamérica y Caribe y oeste de Asia).

La iniciativa PPAE (Países Pobres Altamente Endeudados) ha supuesto un avance bastante más modesto de lo que habría sido esperable y deseable. De acuerdo con el último informe del FMI (agosto de 2004), 27 países de los 38 posibles se habían acogido a la iniciativa y, entre 1998 y 2002, 14 de ellos han logrado reducir el servicio de su deuda de 3.700 millones de dólares hasta 2.400 millones. Otros 13 podrían comenzar a reducir el servicio de sus deudas en los próximos años, de satisfacer las discutidas condiciones que se les imponen.

Según el Banco Mundial y el FMI, se logrará reducir el stock de deuda total en dos terceras partes, pero tales previsiones deben tomarse con algún escepticismo. Por una parte, los avances vienen siendo mucho más lentos de lo previsto, en buena medida por las dificultades para cumplir las rígidas reglas de estabilidad macroeconómica exigidas por la iniciativa. Reglas, por otra parte, que a menudo son contradictorias con los propios ODM, al restringir el gasto público necesario para las inversiones sociales y en infraestructuras básicas. Se persigue más bien hacer sostenible la deuda (es decir, que pueda pagarse), que favorecer propiamente una liberación de recursos para el desarrollo.

## 8. EL ACCESO A LOS MEDICAMENTOS Y A LA TECNOLOGÍA

El papel de la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y social está surgiendo como una de las cuestiones más importantes en la política de desarrollo internacional. De hecho, aquéllas son consideradas cada vez más críticas para alcanzar los Objetivos del Milenio<sup>5</sup>.

Para que los países en desarrollo puedan alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben utilizar tecnologías sencillas y maduras, por lo que la transferencia tecnológica y la cooperación técnica internacional deberían convertirse en herramientas indispensables

de la ayuda al desarrollo. Por otra parte, estos países deberían tener acceso a tecnologías nuevas e incipientes, con el fin de que la brecha tecnológica no siga aumentando. Para ello, resulta indispensable volver a examinar la cuestión de los derechos de propiedad intelectual y crear una base científica y tecnológica propia, que permita la interacción con científicos y tecnólogos de los países desarrollados y la adaptación de la tecnología a la realidad local.

En este punto, resulta fundamental la inversión en formación y educación científica por parte de los gobiernos de los países menos desarrollados, junto con el fomento de las interrelaciones entre el mundo académico y el empresarial, y la creación en ambos ámbitos de una cultura que aprecie la importancia de la innovación. Consecuentemente, las políticas de desarrollo industrial y las de ciencia y tecnología deben estar estrechamente alineadas.

En este apartado se analizan algunos de los datos más relevantes como el acceso de la población a medicamentos esenciales, a líneas de teléfono y teléfonos celulares, a computadoras personales y a Internet.

En primer lugar, el análisis del acceso a medicamentos esenciales, ante la imposibilidad de disponer de datos cuantitativos, se centrará en un análisis más cualitativo. Para ello, los países son clasificados en cuatro grupos: de acceso bajo (menor del 50 por ciento de la población), de acceso medio (entre el 50 por ciento y el 80 por ciento), de acceso alto (entre el 80 por ciento y el 95 por ciento) y de acceso muy alto (mayor del 95 por ciento). A partir de los datos disponibles, se puede observar cómo ha habido un grupo de países que en la última década ha pasado de tener un acceso bajo a tener un acceso medio.

En todas las zonas se ha reducido el número de países con acceso "bajo" a medicamentos, lo que ha conllevado un aumento del número de países con acceso "medio". Sin embargo, se observa mayor dificultad para pasar del acceso "medio" al acceso "alto" y del "alto" al "muy alto". De hecho, ha habido hasta nueve países desarrollados que han abandonado la zona de acceso "muy alto", pasando a un acceso "alto" o "medio".

CUADRO 7

**NIVEL DE ACCESO DE LA POBLACIÓN A MEDICAMENTOS ESENCIALES  
(NÚMERO DE PAÍSES)<sup>6</sup>**

	ACCESO BAJO		ACCESO MEDIO		ACCESO ALTO		ACCESO MUY ALTO	
	1987	1999	1987	1999	1987	1999	1987	1999
Mundo	41	28	36	66	17	32	55	55
Desarrollados	0	0	0	7	3	7	39	30
En desarrollo	41	28	36	59	14	25	16	25
Norte de África	0	0	2	2	2	1	1	2
África Subsahariana	29	15	9	23	1	5	0	2
Latinoamérica y Caribe	4	7	14	14	5	7	3	5
Asia (este)	0	1	1	1	0	2	1	0
Asia (subcentral)	4	3	5	8	2	2	0	1
Asia (sudeste)	3	1	3	5	0	2	2	2
Asia (oeste)	1	1	1	3	4	3	9	9
Oceanía	0	0	1	3	0	3	0	4

FUENTE: OMS.

CUADRO 8

**LÍNEAS DE TELÉFONOS Y ABONADOS A TELÉFONOS CELULARES  
POR 100 HABITANTES**

	1988	1995	2002	VARIACIÓN RELATIVA DESVIACIÓN TÍPICA 1998-2002	VARIACIÓN RELATIVA COEF. DE VARIACIÓN 1998-2002
Mundo	12,09	19,92	46,66	2,86	-0,09
Desarrollados	34,12	47,53	114,30	2,35	0,02
En desarrollo	6,19	12,57	28,03	3,53	-0,24
Norte de África	2,89	5,00	16,86	1,16	-0,28
África Subsahariana	1,55	2,45	8,81	4,68	-0,39
Latinoamérica y Caribe	10,55	21,20	43,13	3,09	-0,16
Asia (este)	15,23	27,87	69,83	3,58	0,13
Asia (subcentral)	0,94	2,27	7,90	7,40	-0,22
Asia (sudeste)	5,61	12,23	29,41	4,24	-0,36
Asia (oeste)	12,25	20,92	55,79	3,55	-0,25
Oceanía	6,94	15,36	20,82	2,00	0,16

FUENTE: ONU Y ELABORACIÓN PROPIA.

Por zonas, el avance más importante ha tenido lugar en el África Subsahariana, donde se ha conseguido que 14 países abandonen el acceso "bajo". El punto negativo es que todavía hay en esta zona otros 15 países sin poder salir de esa situación.

En cuanto al número de líneas de teléfono, la ratio por cada 100 habitantes ha experimentado un crecimiento espectacular en los últimos años en todas las partes del mundo. Sin embargo, mientras que en los países desarrollados las líneas de teléfono y abonados a teléfonos celulares ya superan al número de habitantes, en algunas zonas, como el África Subsahariana y Asia subcentral, ni siquiera el 10 por ciento de los habitantes tienen acceso a las mismas.

La proyección de la situación en el año 2015 (véase anexo 7), a partir de la evolución experimentada en los últimos años, arroja un panorama preocupante. Apenas dos zonas, el Este y el Oeste asiático, alcanzarían la situación que los países desarrollados ya disfrutaban en el año 2000. Además, el conjunto de los países en desarrollo ni siquiera alcanzaría en el año 2015 la mitad del acceso a líneas telefónicas que ya gozaban los desarrollados en el año 2000. En algunas zonas, el ritmo de crecimiento es tan lento que, de seguir la tendencia actual, no se llegaría a ese nivel hasta el año 2171.

## CUADRO 9

## COMPUTADORAS PERSONALES EN USO POR 100 HABITANTES

	1995	1999	2002	VARIACIÓN RELATIVA DESVIACIÓN TÍPICA 1995-2002	VARIACIÓN RELATIVA COEF. DE VARIACIÓN 1995-2002
Mundo	5,91	9,39	12,80	1,02	-0,07
Desarrollados	13,48	24,29	32,42	1,07	-0,14
En desarrollo	2,18	4,71	6,72	1,79	-0,10
Norte de África	0,43	1,10	2,11	4,78	0,18
África Subsahariana	0,55	1,46	2,27	3,22	0,01
Latinoamérica y Caribe	2,09	6,44	9,06	3,74	0,09
Asia (este)	6,73	14,29	24,84	2,08	-0,17
Asia (subcentral)	0,75	1,32	2,69	2,27	-0,09
Asia (sudeste)	3,73	6,35	9,45	1,87	0,13
Asia (oeste)	4,12	8,62	9,99	1,37	-0,02
Oceania	0,05	4,60	6,03	407,31	2,05

FUENTE: ONU Y ELABORACIÓN PROPIA.

Además, el crecimiento observado oculta un incremento de la desviación típica en todas las regiones, lo que quiere decir que el número de personas que se ha incorporado al empleo del teléfono es mayor en aquellos países en los que ya existía un mayor número de personas haciendo uso del mismo. Al menos, el coeficiente de variación ha disminuido a lo largo del periodo en el mundo en general y en la mayoría de las zonas, a excepción de los países desarrollados, el Este asiático y Oceanía.

La situación, al analizar el número de ordenadores, resulta igualmente descorazonadora. A pesar del gran aumento del acceso a los mismos en los países desarrollados (19 ordenadores más por cada 100 habitantes en los últimos siete años), en otras zonas como el norte de África, el África Subsahariana o Asia subcentral, tan sólo ha habido dos ordenadores más por cada 100 habitantes en los últimos siete años. Estas zonas son, además, las que menor acceso presentan en el año 2002.

Por ello, si se realiza la proyección para el año 2015, se observa que, de las zonas en desarrollo, sólo los países del este de Asia alcanzarían la situación existente en el año 2000 en los países desarrollados. De hecho, para el conjunto de los países en desarrollo, de seguir la tendencia actual, en el año 2015 habría 13 ordenadores por cada 100 habitantes, algo menos de la mitad de los que tenían los habitantes de los países desarrollados en el año 2000.

El análisis de las disparidades en el interior de cada zona muestra cómo éstas aumentan en términos absolutos en todas las zonas y, además, en términos relativos en toda África, Latinoamérica y Caribe, Sudeste asiático y Oceanía. Probablemente estas disparidades serían aún mayores si se estudiase lo que sucede en el interior de cada país.

Al igual que sucede al analizar el acceso a teléfonos y ordenadores, el uso de Internet ha experimentado un gran avance en el mundo en los últimos años, mostrando grandes contrastes entre los países desarrollados y algunas zonas en desarrollo. Así, mientras que en los últimos siete años se han incorporado al uso de Internet 30 de cada 100 habitantes de los países desarrollados, sólo 2,83 lo han hecho en el norte de África, 1,56 en el África Subsahariana y 1,75 en Asia subcentral.

CUADRO 10  
USUARIOS DE INTERNET POR 100 HABITANTES

	1995	1998	2002	VARIACIÓN RELATIVA DESVIACIÓN TÍPICA 1995-2002	VARIACIÓN RELATIVA COEF. DE VARIACIÓN 1995-2002
Mundo	0,97	3,67	13,17	7,09	-0,41
Desarrollados	2,74	11,21	32,54	4,54	-0,53
En desarrollo	0,31	1,46	8,09	16,09	-0,35
Norte de África	0,01	0,11	2,84	96,12	-0,66
África Subsahariana	0,04	0,27	1,60	17,70	-0,53
Latinoamérica y Caribe	0,45	1,70	12,77	14,01	-0,47
Asia (este)	0,87	5,72	26,18	16,01	-0,43
Asia (subcentral)	0,01	0,18	1,76	162,12	-0,38
Asia (sudeste)	0,70	3,85	11,19	14,90	0,00
Asia (oeste)	0,22	3,35	12,04	40,55	-0,24
Oceanía	0,28	1,17	11,40	30,42	-0,22

FUENTE: ONU Y ELABORACIÓN PROPIA.

Si se realiza la proyección de los datos para el año 2015, se observa que estas tres zonas estarían muy lejos de alcanzar la situación de los países desarrollados en el año 2000. Sin embargo, el resto de zonas en desarrollo sí alcanzaría dicha situación. Este resultado se ve favorecido por el rápido desarrollo de Internet en muy pocos años, y porque en el año 2000 muchos países desarrollados todavía estaban comenzando su propio proceso de acceso a Internet.

En lo que se refiere a la evolución de las disparidades de cada zona, éstas han aumentado en términos absolutos, pero han decrecido en todas ellas en términos relativos. Sin embargo, todavía estamos en el comienzo del proceso de acceso a Internet, por lo que habrá que esperar algunos años antes de realizar una valoración más fiable.

## 9. EL PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

El Plan Director, aprobado el 28 de enero por el Consejo de Ministros para el periodo 2005-2008, supone un giro muy positivo en la dirección adecuada. No sólo el proceso de elaboración se ha realizado de una manera participativa, sino, sobre todo, los principios

que lo informan son perfectamente coherentes con la agenda internacional de desarrollo, que se pone en marcha a partir de la Declaración del Milenio.

El compromiso presupuestario del Gobierno es alcanzar una cuantía de AOD equivalente al 0,5 por ciento del PIB al final de la legislatura, pasando por el hito intermedio del 0,33 por ciento del PIB en 2006, y cumplir con los compromisos adquiridos en el seno de la UE y en la Cumbre de Monterrey. Se promete un notable aumento del gasto para la cooperación multilateral y una posición muy activa en los procesos de renegociación y condonación de deuda. La orientación general es que alrededor del 20 por ciento de la AOD española se destine a los PMA y el mismo porcentaje a los sectores sociales básicos. Para encauzar el apoyo de España a los países a los que la cooperación bilateral no había prestado una atención excesiva, se aprovechará la política comunitaria. En dicho Plan se promete trabajar prioritariamente:

- Con los países que apuesten decididamente por luchar contra la pobreza con compromisos concretos y políticas claras y verificables de acuerdo a indicadores objetivos.
- Apoyando las políticas públicas que los propios países hayan identificado como prioritarias para poder reducir sus niveles pobreza.
- En la mejora de la eficacia en la gestión pública y en el fortalecimiento del marco institucional democrático.

Se buscarán mecanismos que faciliten la complementariedad de las actuaciones, buscando la coordinación, incluso la división de tareas, tanto en España como sobre el terreno. Se apoyarán los acuerdos que la comunidad internacional adopte sobre las propuestas de creación de mecanismos innovadores de financiación. Entre otros: la creación de impuestos sobre ciertas ventas de armas, sobre transacciones financieras, inversiones voluntarias y socialmente responsables, o una reducción de los costes de las remesas enviadas por las personas emigrantes.

Desgraciadamente, tan elogiados principios carecen de la deseable concreción. En parte es plausible que se diga que los objetivos se

definirán caso por caso, en función de las prioridades que se hayan marcado los propios países y en aquellos temas donde pueda proporcionarse mayor valor añadido o experiencia y pueda alcanzarse un mayor impacto. Pero la ausencia de compromisos presupuestarios concretos impide conocer hasta qué punto las intenciones se plasmarán en prioridades sectoriales o geográficas. No podemos saber cuál será el peso efectivo de cada uno de los objetivos establecidos, cuáles van a ser los instrumentos y los actores llamados a asumir mayor protagonismo en la cooperación española.

El marco presupuestario (capítulo IX del Plan Director; véase anexo 8) es sólo indicativo y se limita a fijar los compromisos generales ya citados. De nuevo, hay que insistir, en línea positiva, pero el juicio definitivo sólo será posible cuando observemos cómo se va concretando en los sucesivos presupuestos anuales y en las actuaciones concretas.

La priorización de objetivos aparece, únicamente, reflejada en las áreas geográficas a las que deben estar dirigidos los proyectos, sin embargo, no se realiza ningún tipo de análisis sectorial. La definición de proyectos y la concesión de ayudas debiera ajustarse a las características de los países y, en función de éstas, priorizar unos proyectos u otros. Sin embargo, en ningún momento se propone un criterio para dar mayor importancia a unos proyectos que a otros (salvo la puramente geográfica). Cabe esperar que estos aspectos sean objeto de concreción en otros documentos (planes anuales, planes país y convocatorias) y no en el Plan Director.

Por lo que se refiere a la identificación de los objetivos por zonas geográficas, el Plan señala aquellos países preferentes para los que debieran definirse los proyectos, sin embargo, no se identifican los criterios por los que un proyecto concreto deba trascender las fronteras nacionales y adquirir una perspectiva regional más amplia.

La base para la correcta definición de los objetivos y para un adecuado seguimiento (e incluso, redefinición) de los mismos es la disponibilidad de fuentes estadísticas adecuadas. El Plan, sin embargo, no hace suficiente énfasis en la recogida de información, ni contempla, a la hora de trazar las líneas estratégicas y las actuaciones prioritarias, las labores relacionadas con la recogida de información y la elaboración de indicadores socioeconómicos.

Sería factible ahorrar una gran cantidad de recursos si se dispusiese de estas fuentes. De esta forma, sería posible establecer la interrelación entre unas metas y otras y, por tanto, solucionar el primero de los problemas que se ha señalado, la priorización de objetivos.

La base para una correcta evaluación de los proyectos es la definición de objetivos cuantificables y verificables. Los Objetivos del Milenio cuantifican, en muchos casos, cada una de las metas que persiguen, sin embargo, debieran incluirse un mayor número de indicadores y el propio Plan debiera hacer mayor énfasis en estos aspectos. Resulta especialmente ostensible este problema en el apartado correspondientes al incremento de la capacidad social, la sostenibilidad medioambiental y respecto a la diversidad cultural.

Esa falta de precisión de carácter general aparece también a la hora de definir los objetivos. Es lógica una cierta abstracción, pero las definiciones de "pequeña producción agrícola", "actividades de pequeño tamaño", "suelo adecuado", "saneamiento básico", "gestión sostenible"... resultan imprecisas.

Este problema vuelve a aparecer a la hora de definir los instrumentos de la cooperación española. Para el correcto funcionamiento de los mismos se establece la necesidad de que el marco político y económico sea estable (tal y como aparece recogido en el Plan, "correcta aplicación de políticas económicas adecuadas"), si bien, de nuevo, no se definen de forma precisa los parámetros a través de los cuales se define este marco. La aplicación de una definición u otra tendría una gran repercusión en la concesión de las ayudas.

A pesar de que el Plan requiere, expresamente, la colaboración de la sociedad civil y sectores políticos y sociales, no se establecen en todos los casos los marcos de colaboración y las actividades que puedan realizar unos y otros. Quizás uno de los agentes más olvidados son las empresas (en el Plan se hace referencia al "establecimiento de fórmulas de asociación" y "*partenariados* público-privados"). Si bien es cierto que sus objetivos pueden diferir de los correspondientes a gobiernos y ONG, las sinergias de actuación pueden resultar muy útiles para la consecución de alguna de las metas del Plan.

Por ejemplo, podría ser relevante la cooperación con instituciones de crédito, en relación a medios de financiación y riesgos

financieros asociados a determinados países e inversiones. La experiencia empresarial privada podría ser útil en objetivos como el apoyo a las cooperativas de comercio justo, el ecoturismo, la pesca artesanal, el desarrollo agropecuario o el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables.

En este sentido, pudiera ser interesante la definición más precisa de un marco en el que pueda surgir la colaboración, estableciendo, obviamente, los límites de sus actuaciones, y el agente encargado de definir las prioridades y las responsabilidades atribuidas a cada una de las actividades. A través de esta vía, quizás fuera posible hacer coincidir con auténticos objetivos de desarrollo los intereses comerciales que, como se verá en relación a los créditos FAD, vician frecuentemente las relaciones con otros departamentos ministeriales.

Por lo que respecta a la colaboración con el resto de los agentes (centros de investigación, universidad, ONGD), la definición de los marcos de relación se hace de forma bastante abierta, lo cual puede ser comprensible e incluso positivo, pero mantiene ese tono general de vaguedad e indefinición.

Asimismo, se parte de la cooperación con el Gobierno local ("la ayuda al desarrollo es más eficaz cuando apoya a una estrategia de desarrollo concebida y liderada por el Gobierno nacional en colaboración con su sociedad civil y sectores políticos y sociales"), si bien, en muchos casos, la corrupción no permite la colaboración con políticos y otros agentes del país receptor de la ayuda. Sería necesario precisar los agentes con los que colaborar, en caso de que exista algún conflicto entre los poderes locales y los objetivos perseguidos, y establecer nítidamente la prevalencia de los segundos, como cabe deducir del prometido apoyo a los aspectos institucionales democráticos.

La existencia de una gran variedad de agentes, que definen sus proyectos en un mismo territorio, puede provocar un conflicto entre los instrumentos utilizados e, incluso, en los propios objetivos que persiguen, debido a las prioridades y valores defendidos por cada institución. Sería necesario, pues, establecer algún agente con poder y, sobre todo, criterio, para solucionar este problema, de forma que la actuación conjunta sea coherente. En muchos casos, aparece recogida la entidad encargada de la gestión operativa de los proyectos, pero no el código de valores de referencia que debe regir

la elección de un criterio u otro (sí aparece recogido en el campo económico y laboral: la OMC y la Comunidad Europea, y la Organización Internacional del Trabajo).

Los créditos FAD (del Fondo de Ayuda al Desarrollo) han sido objeto tradicional de crítica por cuanto se vinculan habitualmente a la adquisición de bienes y servicios producidos por empresas españolas, y se han guiado más por criterios comerciales que de cooperación para el desarrollo. En algunos casos, con cargo al FAD se efectúan aportaciones a instituciones financieras o fondos de carácter multilateral, supuestos en los que el destinatario del crédito no es el país receptor.

Los autores del Plan son evidentemente conscientes de esas críticas y por ello introducen buenos deseos, como la orientación prioritaria a proyectos de infraestructura y el desarrollo de la base productiva y social básico, o el prometido refuerzo del análisis de su impacto en el desarrollo. La cautela de que el seguimiento y evaluación se realizará de forma estrechamente coordinada entre la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional no hace sino reconocer el difícil equilibrio entre los dos intereses.

Los indudables avances que esas intenciones suponen no podrán ser creíbles y efectivas, por ejemplo, y tal como ha señalado la Coordinadora de ONGD, sin una revisión en profundidad de la normativa vigente, tramitada por el anterior Gobierno en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 2004, sin ningún tipo de debate público.

Uno de los principios más relacionados con la mejora de la calidad es la apuesta por la gestión basada en resultados. En vez de atender a los recursos que se van a utilizar y a los instrumentos que se van a emplear, para más tarde analizar los resultados e impactos obtenidos, se busca fijar primero los resultados e impactos deseados y, en función de ellos, planificar los recursos y las acciones que se necesitan para alcanzarlos.

Efectivamente, el éxito o el fracaso de las políticas de cooperación debe ponerse en relación con el avance en la consecución de los ODM, en función de los resultados obtenidos en los países destinatarios de la ayuda, más que en el nivel de gasto o el número de proyectos.

En definitiva, el Plan Director es un positivo avance y un serio compromiso en favor de los ODM y de una cooperación al desarrollo eficiente y equitativa. Pero será necesario seguir su proceso de concreción y materialización para confirmar las primeras expectativas positivas.

## 10. LAS PERSPECTIVAS

Tantas veces hemos oído las promesas de los gobernantes del Norte y de los responsables de las instituciones financieras mundiales, en relación con la erradicación de la pobreza, con la apuesta por el desarrollo, con la defensa del comercio libre, con la justicia en el mundo, con la revisión de la deuda externa insostenible... que la primera reacción tras la Declaración del Milenio es fácil que sea, una vez más, pesimista y escéptica. Porque tan bellas declaraciones van habitualmente seguidas de flagrantes incumplimientos, de comportamientos del mayor cinismo y de hechos contradictorios con los grandes principios proclamados.

¿Cabe pensar que esta vez es diferente? Los datos de los primeros años del siglo no invitan al optimismo, pero algunos indicios permiten abrigar alguna pequeña esperanza. Inicialmente pensamos que los compromisos que implican los ODM se concretaban como nunca se había hecho, que el compromiso había sido asumido con el respaldo expreso de las instituciones de Bretton Woods, las *bestias negras* de la *década horribilis* de los noventa. Y la ONU, en todas sus agencias, ha emprendido un serio reto contrastable de seguimiento, exigencia y denuncia constantes de cada una de las metas comprometidas.

Si a eso añadimos el planteamiento militante de muchas ONG (como, en España, la "Plataforma 2015 y más" y, en este año 2005, la campaña conjunta "Pobreza Cero" de la Coordinadora de ONGD de España y de la coalición en torno al llamamiento mundial contra la pobreza), parece posible esperar que esta vez los incumplimientos, de producirse, no van a ser gratuitos. Las opiniones públicas, tanto en el ámbito mundial como en el nacional, van a agitarse y a pedir cuentas. Quizás por ello, se observa que el discurso de los líderes más poderosos es cada vez más generalizado, rotundo y comprometido. Nunca habíamos oído a los grandes asumir compromisos

tan concretos ni adelantar propuestas de nuevos instrumentos de financiación que hasta hace muy poco sólo estaban en boca de los calificados como utópicos revolucionarios.

Sin perder el necesario realismo, hemos visto que los últimos datos disponibles ofrecen una leve inflexión favorable. Parece como si los ODM comenzaran a calar y pudiéramos empezar a ver los primeros atisbos de un cambio de rumbo positivo. Aunque muy limitadamente y con desigualdades geográficas y sectoriales, las previsiones para 2015 son hoy algo mejores que hace un año.

Así, ese mejor clima sólo requiere dos condiciones inexcusables, sin duda necesarias, y es posible que suficientes para que los esfuerzos cuajen en la consecución efectiva de los ODM:

1. Los países del Norte deben cumplir las exigencias del objetivo 8 con la máxima urgencia. Frente a las referencias al 2015, es preciso insistir en que el aumento de la ayuda, las prioridades en los países más necesitados y en los proyectos más sociales, el acceso a la tecnología, la conversión efectiva de la deuda externa en desarrollo y la apertura comercial y el fin del proteccionismo, que hunde las exportaciones del Sur, son exigencias inaplazables. Tales condiciones, de elemental justicia, son la primera barrera que se encuentran los países del Sur que pretenden alcanzar los otros siete ODM.
2. En los países del Sur, la democracia, la transparencia y el control social son exigencias igualmente importantísimas si queremos garantizar razonablemente que los recursos no se desvíen ni hacia intereses ni hacia objetivos espurios. Siguiendo a Amartya Sen, cada vez es más obvia la necesidad de que las instituciones políticas cumplan unos requisitos básicos. La democracia y el respeto a los derechos humanos de carácter político son la base sobre la que garantizar los derechos humanos de carácter económico.

Por ello, la presión de las ONG y las opiniones públicas debe poner el acento precisamente en esas condiciones tan básicas y elementales que parecen obvias. Y que permitirán que la humanidad cumpla el compromiso histórico de "Pobreza Cero".

## NOTAS

1. El índice se elabora como una simple diferencia entre valores positivos (es decir, que presentan en este informe mejor resultado que en el del año anterior) y valores negativos (es decir, empeoramiento del dato). Todos los gráficos de este epígrafe son de elaboración propia a partir de datos de Naciones Unidas.
2. Buena parte de las siguientes ideas están ya adelantadas en Gimeno y Andrés (2005).
3. Últimos datos disponibles en el momento de elaborar este apartado.
4. Para una explicación de las medidas, véase el final del anexo 7.
5. Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, *Informe sobre el séptimo periodo de sesiones (24 a 28 de mayo de 2004)*, Consejo Económico y Social. Documentos Oficiales, 2004. Suplemento 11.
6. 149 países en 1987 y 181 en 1999.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (2003), *Apoyo a la adopción de políticas acertadas con financiamiento adecuado y suficiente*. Informe DC2003-0016 para el Comité de Desarrollo. [[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20127712/DC2003-0016\(E\)-Financing.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20127712/DC2003-0016(E)-Financing.pdf).]
- (2004), *World Development Indicators 2004*, Washington, D.C.
- BURNSIDE, C. y DOLLAR, D. (2000), "Aid, Policies, and Growth", *American Economic Review*, n.º 90 (4), pp. 847-868.
- COMISIÓN EUROPEA (2005), *EU Report on Millennium Development Goals 2000 – 2004*. Commission Staff Working Document. EU contribution to the review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event.
- CHEN, S. y RAVALLION, M. (2004), "How Have the World's Poorest Fared since the Early 1980s?", *Policy Research Paper*, 3341. Banco Mundial, Washington, D.C.
- GIMENO, J. A. y ANDRÉS, J. M. (2005), "La ayuda oficial al desarrollo y los ODM", *Documentación Social*, n.º 136, pp. 59-73.
- HARRISON, M.; KLUGMAN, J. y SWANSON, E. (2003), *Are Poverty Reduction Strategies Undercutting the Millennium Development Goals? An Empirical Review*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- [Http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi\\_goals.asp](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp)
- INTERMÓN OXFAM (2003), *La ley del más fuerte. Trampas e injusticias del comercio mundial*.
- MIGUEL, E.; SATYANATH, S. y SERGENTI, E. (2004), "Economic Shocks and Civil Conflict: An Instrumental Variables Approach", *Journal of Political Economy*, n.º 112 (4), pp. 725-753.
- OCDE-CAD (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comité de Asistencia para el Desarrollo). Banco de datos en línea ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)). Especialmente,
- Aid at a Glance by Region, en: [www.oecd.org/dac/stats/regioncharts](http://www.oecd.org/dac/stats/regioncharts).
- Development, Donor Aid Charts Spain, en: [www.oecd.org/dac/stats/donorcharts](http://www.oecd.org/dac/stats/donorcharts).
- ONU, Regional and Global Trends, en: <http://millenniumindicators.un.org/>.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS (2004), *La palabra empeñada*, Catarata, Madrid.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *Informe sobre Desarrollo Humano 2004: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Nueva York, Oxford University Press.
- SACHS, J. D. (dir.) (2005), *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los ODM*, Millenium Project. Naciones Unidas, Nueva York.

## ANEXOS

## ANEXO 1

## OBJETIVOS, METAS E INDICADORES PARA LOS QUE NACIONES UNIDAS APORTA DATOS DE TENDENCIA POR REGIONES

OBJETIVOS	METAS INDICADORES
Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<p>Meta 1: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar al día</p> <p>1.1.1. % población que vive con menos de un dólar diario</p> <p>Meta 2: Reducir, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que sufren de hambre</p> <p>1.2.4. % niños menores de 5 años con peso inferior al normal</p> <p>1.2.5. % población desnutrida</p>
Objetivo 2. Lograr la educación primaria universal	<p>Meta 3: Alcanzar para el año 2015 el acceso universal a la educación primaria completa</p> <p>2.3.6. Tasa de matriculación neta en educación primaria</p> <p>2.3.8. Tasa de alfabetización de los jóvenes</p>
Objetivo 3. Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer	<p>Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de la enseñanza para 2015</p> <p>3.4.9.05.P. Proporción de niñas respecto a niños, 2005 primaria</p> <p>3.4.9.15.P. Proporción de niñas respecto a niños, 2015 primaria</p> <p>3.4.9.05.S. Proporción de niñas respecto a niños, 2005 secundaria</p> <p>3.4.9.15.S. Proporción de niñas respecto a niños, 2015 secundaria</p> <p>3.4.9.15.T. Proporción de niñas respecto a niños, 2015 terciaria</p> <p>3.4.10. Proporción de mujeres alfabetizadas respecto a hombres, 15 a 24 años</p>
Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil	<p>Meta 5: Reducir a dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años entre el año 1990 y 2015</p> <p>4.5.13. Mortalidad infantil de niños menores de 5 años</p> <p>4.5.14. Mortalidad infantil</p>
Objetivo 5. Mejorar la salud materna	<p>Meta 6: Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes</p> <p>5.6.16. Mortalidad materna</p> <p>5.6.17. % nacimientos atendidos por personal especializado</p>
Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<p>Meta 9: Revertir la pérdida de los recursos naturales</p> <p>7.9.25. Superficie de tierra cubierta por bosques</p> <p>7.9.26. Superficies protegidas</p> <p>Meta 10. Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecen de acceso a agua potable y a saneamiento mejorado</p> <p>7.10.30.U. % población urbana con acceso sostenible a fuentes de agua mejoradas</p> <p>7.10.30.R. % población rural con acceso sostenible a fuentes de agua mejoradas</p> <p>7.10.31.U. % población urbana con acceso a saneamiento mejorado</p> <p>7.10.31.R. % población rural con acceso a saneamiento mejorado</p>

## ANEXO 2

LAS ESTIMACIONES DE NECESIDADES DE AOD DE NACIONES UNIDAS  
PARA CUMPLIR LOS ODM (FUENTE: SACHS, 2005, A PARTIR OCDE)2.1. Estimación de la AOD que financia los ODM, 2002  
(en miles de millones de dólares de 2002)

	PAÍSES DE BAJOS INGRESOS			PAÍSES DE INGRESOS MEDIOS		
	Fuentes laterales	Fuentes multi-laterales	Total	Fuentes bilaterales	Fuentes multi-laterales	Total
<b>ADP destinada al apoyo directo de los ODM</b>						
Donaciones	16,7	4,2	20,9	12,2	2,8	15,0
Préstamos brutos	3,3	9,8	13,2	4,5	2,8	7,3
Reembolsos del principal	-1,9	-2,8	-4,7	-4,2	-1,1	-5,3
<b>AOD neto</b>	<b>18,1</b>	<b>11,3</b>	<b>29,4</b>	<b>12,6</b>	<b>4,4</b>	<b>17,0</b>
Pago de intereses	-0,8	-0,9	-1,7	-1,7	-0,5	-2,2
Cooperación técnica	-5,4	-0,8	-6,2	-6,2	-0,5	-6,8
Ayuda alimentaria para el desarrollo	-0,8	-0,2	-1,0	-0,3	-0,0	-0,3
Ayuda de emergencia	-1,9	-0,9	-2,8	-0,5	-0,3	-0,8
Subvenciones para la condonación de la deuda	-3,2	-0,3	-3,5	-2,0	-0,0	-2,0
Apoyo prestado mediante organizaciones no gubernamentales	-0,9	0,0	-0,9	-0,8	0,0	-0,8
Estimación del máximo de ayuda prestada mediante presupuestos públicos	5,2	8,1	13,4	1,1	3,1	4,2
25% de flujos de los presupuestos públicos no destinados a los ODM	-1,3	-2,0	-3,3	-0,3	-0,8	-1,0
40% de apoyo prestado mediante las ONG para inversiones destinadas a los ODM	0,4	0,0	0,4	0,3	0,0	0,3
<b>Total de AOD para apoyo de los ODM</b>	<b>4,3</b>	<b>6,1</b>	<b>10,4</b>	<b>1,2</b>	<b>2,3</b>	<b>3,5</b>
Como porcentaje de la AOD total	24	54	35	9	52	20
<b>Estimación de la AOD destinada a crear capacidades para lograr los ODM</b>						
Cooperación técnica destinada a crear capacidades en apoyo de los ODM	3,2	0,5	3,7	3,7	0,3	4,1
Fortalecimiento de la capacidad para lograr los ODM mediante las ONG	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	0,5

	PAÍSES DE BAJOS INGRESOS			PAÍSES DE INGRESOS MEDIOS		
	Fuentes laterales	Fuentes multi-laterales	Total	Fuentes bilaterales	Fuentes multi-laterales	Total
<b>Estimación de la AOD destinada a crear capacidades para lograr los ODM</b>						
Total de AOD destinada a crear capacidades para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio	3,8	0,5	4,3	4,2	0,3	4,5
Como porcentaje de la AOD total	21	4	14	33	7	27

## 2.2. Costo estimativo de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en todos los países (en miles de millones de dólares de 2003)

	ESTIMACIÓN EN 2002	PROYECCIÓN PARA 2006	PROYECCIÓN PARA 2010	PROYECCIÓN PARA 2015
<b>Necesidades de inversión para lograr los ODM en los países de bajos ingresos</b>				
Déficit de financiación de los ODM	12	73	89	135
Creación de capacidades para lograr los ODM	5	7	7	7
Subvenciones para el servicio de la deuda de los países muy endeudados	—	7	6	1
Alivio de la deuda	4	6	6	6
Reembolso de préstamos concesionales	-5	0	0	0
<b>Total parcial</b>	<b>15</b>	<b>94</b>	<b>108</b>	<b>149</b>
<b>Necesidades de inversión para lograr los ODM en países de ingresos medios</b>				
AOD otorgada directamente a los gobiernos	4	10	10	10
Creación de capacidades para lograr los ODM	5	5	5	5
Reemb. de préstamos concesionales	-6	-3	-4	-6
<b>Total parcial</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>9</b>
<b>Necesidades de inversión para lograr los ODM en el plano internacional</b>				
Cooperación e infraestructura regionales	2	3	7	11
Financiación de la investigación mundial	1	5	7	7
Aplicación de las Convenciones de Río	1	2	3	5
Cooperación técnica de las organizaciones internacionales	5	5	7	8
<b>Total parcial</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>31</b>
<b>Costo estimativo del logro de los ODM en todos los países</b>	<b>28</b>	<b>121</b>	<b>143</b>	<b>189</b>

2.3. Posibles necesidades de asistencia oficial para el desarrollo destinada a lograr los ODM (en miles de millones de dólares de 2003)

	ESTIMACIÓN EN 2002	PROYECCIÓN PARA 2006	PROYECCIÓN PARA 2010	PROYECCIÓN PARA 2015
AOD destinada a lograr los ODM en 2002	28	28	28	28
Inversiones suplementarias necesaria para lograr los ODM	na	94	115	161
Corrección debido a países que no satisfacen el criterio del buen gobierno	na	-21	-23	-25
Reprogramación de la AOD existente	na	-6	-7	-9
Ayuda de emergencia	4	4	5	6
Otra AOD	34	36	34	35
Necesidades indicativas totales de la AOD	65	135	152	195
Como porcentaje del INB de los países del CAD de la OCDE	0,23	0,44	0,46	0,54
AOD para países menos adelantados (como porcentaje del INB de los países del CAD de la OCDE)	0,06	0,12	0,15	0,22
Aumento absoluto en AOD necesaria (con relación a 2002)	na	70	87	130
Diferencia entre el total de las necesidades netas y los compromisos existentes de AOD	na	48	50	74

2.4. Estimación de los aportes de AOD y del déficit en el cumplimiento de los compromisos de los miembros del CAD entre 2006 y 2015 (en miles de millones de dólares de 2003)

	AOD AL 0,44% DEL INB EN 2006	COMPROMISO DE AOD PARA 2006	DIFERENCIA (DEFICIT EN 2006)	AOD AL 0,54% DEL INB EN 2015	COMPROMISO DE AOD PARA 2015	DIFERENCIA (DEFICIT EN 2015)
Alemania	11,6	8,4	3,2	16,7	10,0	6,7
Australia	2,4	1,4	1,0	3,4	1,6	1,8
Austria	1,2	0,9	0,3	1,7	1,1	0,7
Bélgica	1,5	2,1	ninguna	2,1	2,7	ninguna
Canadá	4,2	2,6	1,7	6,1	3,7	2,4
Dinamarca	1,0	1,8	ninguna	1,5	2,2	ninguna
España	4,1	2,9	1,1	5,9	7,5	ninguna
Estados Unidos	54,5	22,3	32,2	78,7	27,2	51,5
Finlandia	0,8	0,7	0,1	1,1	0,9	0,2
Francia	8,5	8,8	ninguna	12,3	15,6	ninguna
Grecia	0,9	0,6	0,2	1,3	0,8	0,5
Irlanda	0,6	0,8	ninguna	0,9	1,1	ninguna
Italia	7,0	5,1	1,9	10,1	6,1	4,1
Japón	19,9	9,5	10,4	28,7	9,5	19,2
Luxemburgo	0,1	0,2	ninguna	0,2	0,3	ninguna
Noruega	1,1	2,4	ninguna	1,6	2,8	ninguna
Nueva Zelandia	0,4	0,2	0,2	0,5	0,2	0,3
Países Bajos	2,4	4,2	ninguna	3,5	5,1	ninguna
Portugal	0,7	0,5	0,2	1,0	0,6	0,4
Reino Unido	9,2	8,5	0,7	13,2	16,8	ninguna
Suecia	1,5	3,2	ninguna	2,1	3,8	ninguna
Suiza	1,6	1,4	0,3	2,4	1,7	0,6
Total	135,0	88,4		195,0	121,5	

## ANEXO 3

## ANEXO A DE LA DECLARACIÓN DE ROMA PARA LA ARMONIZACIÓN

- 
1. Nos complace la colaboración de la OCDE-CAD y los BMD en las actividades relacionadas con la gestión de las finanzas públicas. Observamos la opinión unánime de que, en esta esfera, una buena gestión debe abarcar la preparación del presupuesto, los mecanismos de control y auditoría internos, adquisiciones, desembolsos, seguimiento y presentación de informes, así como las auditorías externas, y debe promover la disciplina fiscal general y la asignación eficiente de los recursos para satisfacer las necesidades más urgentes. Esa colaboración refleja la importancia que para nosotros tiene el mejorar la rendición de cuentas de las autoridades de los países asociados en desarrollo a sus propios ciudadanos, que se puede lograr, en parte, mediante procesos y sistemas transparentes de gestión de las finanzas públicas.
- 
2. Observamos que en las prácticas recomendadas se hace hincapié en la colaboración estrecha con los gobiernos en la preparación de los exámenes financieros del sector público y en la integración de dichos exámenes en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, los programas de asistencia a los países elaborados por los donantes y los ciclos de adopción de decisiones de gobiernos y donantes. Creemos que los exámenes financieros deben tomar en cuenta las condiciones iniciales de un país; las normas, los códigos y los métodos internacionales, y las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para cumplir con tales normas y códigos. La OCDE-CAD y los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) han solicitado a la Federación Internacional de Contables que celebre consultas exhaustivas con los donantes y los países en desarrollo y prepare, para el año 2004, una norma contable aplicable a la asistencia para el desarrollo; aguardamos con interés el resultado de esas diligencias.
- 
3. Reconocemos que existe un amplio margen para simplificar y armonizar los métodos y criterios empleados en la presentación de informes financieros y en auditoría, por ejemplo, la forma y el contenido de los informes financieros y el periodo que abarcan, las normas de auditoría, la idoneidad de los auditores y la competencia de las empresas de auditoría, la selección y contratación de éstas, los términos de referencia para los auditores, las fechas de presentación de los informes de auditoría, el alcance de las cartas de los auditores a la administración y las actividades de seguimiento de las conclusiones de las auditorías.
- 
4. Observamos que la labor del grupo de directores de adquisiciones de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) ya ha dado como fruto el acuerdo sobre un conjunto de documentos tipo para las licitaciones públicas internacionales, y que se encuentran muy avanzadas las gestiones para un acuerdo sobre otros. En relación con las actividades de armonización llevadas a cabo a título experimental en tres países, elogiamos las propuestas de emplear procedimientos comunes en materia de adquisiciones, ejecución y seguimiento en proyectos y programas sectoriales cofinanciados. Vemos con agrado que los donantes y gobiernos participantes están elaborando documentos estándar de licitación para las licitaciones públicas nacionales y fijando, caso por caso, umbrales comunes para ellas. Respal damos firmemente los esfuerzos por fortalecer la capacidad de los países asociados.
- 
5. Vemos que varios BMD y numerosos donantes bilaterales ya cuentan con políticas y procedimientos ambientales que tienen muchos elementos en común, y que existe un acuerdo creciente sobre la importancia de tener debidamente en cuenta los efectos sociales de los proyectos al considerar su preparación y ejecución, ya sea mediante evaluaciones del impacto ambiental u otros tipos de evaluaciones sociales. Todavía es preciso lograr una mayor convergencia para eliminar las duplicaciones en la evaluación, documentación y seguimiento de las repercusiones ambientales y sociales de los proyectos que los donantes financian en forma conjunta y para sincronizar mejor los procesos de consulta y acceso a la información vinculados con la evaluación de dichas repercusiones. A tal
-

fin, afirmamos la necesidad de armonizar, entre nuestras instituciones y con los países asociados, sistemas y procedimientos que cumplan los principios o normas de prácticas recomendadas internacionalmente y se centren en el fortalecimiento de la capacidad de los países. También estudiaremos el margen existente para la colaboración en exámenes que evalúen el cumplimiento de las obligaciones relativas al impacto ambiental y social.

---

6. Dado que los donantes financian actualmente más de 60.000 proyectos y programas de desarrollo, y que la preparación de la multiplicidad de informes que cada donante exige por actividad supera, en muchos casos, la capacidad de los países asociados, coincidimos en que es conveniente que donantes y países simplifiquen sus sistemas y procedimientos, y trabajen juntos para llegar a un único informe periódico por proyecto, de formato, contenido y frecuencia comunes, que responda a las necesidades de todos los asociados. Para ello será importante no sobrecargar los sistemas nacionales ni distraer los recursos existentes. Reconocemos que este objetivo se podría alcanzar, entre otras formas, simplificando y armonizando los sistemas de presentación de informes y seguimiento empleados por los donantes.
-

GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS ODM PREVISTO A 2015, SEGÚN LA TENDENCIA OBSERVADA POR LA ONU ENTRE 1990 Y 2004

OBJETIVO	META	INDICADOR: REFERIDOS A LAS REGIONES ONU, SALVO * REFERIDO A REGIONES BM	NORTE DE ÁFRICA ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA*	ÁFRICA SUBSAHARIANA*	LATINOAMÉRICA Y CARIBE**	ASIA OCCIDENTAL/ EUROPA Y ASIA CENTRAL*				
Objetivo 1.	Meta 1. Ingresos	1.1.1*	0.0%	22.7%	11.6%	15.2%	65.4%	187.2%	-555.56%	-386.4%
	Meta 2.	1.2.4	0.0%	41.7%	34.7%	31.0%	151.5%	113.6%	-198.4%	37.9%
	Hambre	1.2.5	0.0%	0.0%	20.4%	31.7%	109.9%	128.2%	-119.0%	-370.4%
	Objetivo 2. Educ. prim. universal	2.3.6	72.7%	100.0%	17.6%	37.5%	100.0%	100.0%	45.3%	20.8%
	Objetivo 3.	3.4.9.05.P	64.3%	90.9%	41.7%	30.3%	-30.0%	87.8%	25.0%	53.0%
	Equidad de género	3.4.9.05.S	100.0%	100.0%	69.4%	50.5%	-50.0%	100.0%	41.7%	88.4%
		3.4.9.15.S	100.0%	100.0%	70.0%	36.4%	100.0%	100.0%	40.3%	73.3%
		3.4.9.15.T	100.0%	100.0%	94.3%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
		3.4.10	86.0%	86.0%	85.0%	85.0%	100.0%	100.0%	73.5%	63.0%
Objetivo 4.	Meta 5. Menores de 5 años	4.5.13	100.0%	100.0%	7.7%	3.6%	113.6%	115.7%	39.0%	40.2%
Mortal. infantil		4.5.14	142.9%	143.8%	13.6%	17.0%	109.0%	109.0%	14.2%	23.6%
Objetivo 5.	Meta 6. Mortal. materna	5.6.16	-215.7%	205.9%	-123.7%	-19.2%	0.0%	0.0%	135.4%	135.4%
Salud materna		5.6.17	126.4%	126.4%	11.1%	16.7%	125.0%	125.0%	40.7%	40.7%
Objetivo 7.	Meta 9. Recurs. naturales	7.9.25	100.0%	100.0%	-5.5%	-5.5%	-5.8%	-5.8%	106.4%	106.4%
Medio ambiente		7.9.26	100.3%	164.9%	100.1%	141.4%	100.7%	350.5%	107.4%	866.8%
	Meta 10. Agua potable y saneamiento	7.10.30.U	83.3%	100.0%	-107.1%	0.0%	125.0%	142.9%	100.0%	100.0%
		7.10.30.R	75.0%	55.6%	41.7%	70.3%	95.2%	131.0%	173.1%	173.1%
		7.10.31.U	166.7%	156.3%	-20.0%	70.9%	33.3%	55.6%	-125.0%	-125.0%
		7.10.31.R	94.3%	94.3%	-27.8%	13.2%	93.2%	69.2%	35.7%	-37.3%

OBJETIVO	META	INDICADOR: REFERIDOS A LAS REGIONES ONU, SALVO * REFERIDO A REGIONES BM	ASIA ORIENTAL/ ASIA ORIENTAL Y PACIFICO*	ASIA CENTRAL/ Y MERIDIONAL/ ASIA MERIDIONAL*	SUDESTE ASIÁTICO	OCEANIA
Objetivo 1.	Meta 1. Ingresos Meta 1.1.1*		185.1%		88.4%	140.5%
Pobreza extrema	1.2.4		197.4%	70.7%	146.2%	98.7%
Y el hambre	1.2.5		173.6%	57.1%	168.1%	130.7%
Objetivo 2. Educ. prim. universal	2.3.6		-456.5%	56.7%	-37.2%	-43.9%
Objetivo 3.	2.3.8		100.0%	52.7%	87.7%	48.2%
Objetivo 3.	3.4.9.05.P		64.3%	37.5%	58.4%	0.0%
Objetivo 3.	3.4.9.15.P		100.0%	62.5%	97.4%	100.0%
Objetivo 3.	3.4.9.05.S		62.5%	41.2%	59.9%	86.5%
Objetivo 3.	3.4.9.15.S		83.3%	54.9%	99.8%	100.0%
Objetivo 3.	3.4.9.15.T		12.3%	27.2%	89.3%	100.0%
Objetivo 3.	3.4.10		100.0%	57.7%	20.6%	100.0%
Objetivo 4.	4.5.13		62.0%	42.6%	80.2%	117.7%
Objetivo 4.	4.5.14		60.8%	59.1%	66.2%	104.2%
Objetivo 5.	5.6.16		140.4%		23.8%	174.2%
Objetivo 5.	5.6.17		134.8%	45.0%	40.5%	119.8%
Objetivo 7.	7.9.25		126.0%	105.0%	105.0%	-13.3%
Objetivo 7.	7.9.26		100.4%	255.9%	210.3%	100.9%
Objetivo 7.	7.10.30.U		-2.500%	-3.000%	100.0%	0.0%
Objetivo 7.	7.10.30.R		75.0%	100.0%	100.0%	97.2%
Objetivo 7.	7.10.31.U		159.1%	69.4%	187.5%	130.4%
Objetivo 7.	7.10.31.R		127.6%	123.7%	78.7%	97.4%

BALENTIZACION RESPECTO A LOS DATOS RECOGIDOS EN EL ANUARIO 2003. PROGRESO HACIA EL OBJETIVO SUPERIOR AL REGISTRADO EN EL ANUARIO 2003  
 \*CLASIFICACION NACIONES UNIDAS/CLASIFICACION BANCO MUNDIAL.  
 \*\*DIVISION COMUN NACIONES UNIDAS-BANCO MUNDIAL.  
 \*\*DIVISION COMUN NACIONES UNIDAS-BANCO MUNDIAL.

FUENTE: ELABORACION PROPIA A PARTIR DE LOS DATOS DE TENDENCIA DE NACIONES UNIDAS. WORLD AND REGIONAL TRENDS. DATA FOR YEARS AROUND 1990 AND 2004.

## SITUACIÓN PREVISTA A 2015 POR ODM, SEGÚN LA TENDENCIA OBSERVADA POR LA ONU ENTRE 1990 Y 2004

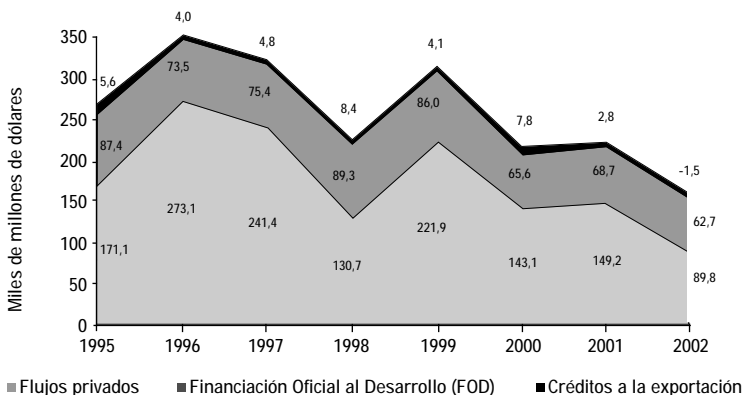
OBJETIVO	META	INDICADOR: REFERIDOS A LAS REGIONES ONU, SALVO *REFERIDO A REGIONES BM	NORTE DE ÁFRICA ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA*	ÁFRICA SUBSAHARIANA**	LATINOAMÉRICA Y CARIBE**	ASIA OCCIDENTAL/ EUROPA Y ASIA CENTRAL*				
Objetivo 1.	Meta 1. Ingresos	1.1* inversa	98.0%	54.8%	73.2%	88.6%	108.1%	92.4%	95.1%	
	Meta 2.	1.2.4 inversa	90.0%	73.6%	83.4%	97.3%	100.8%	72.1%	96.4%	
	Hambre y el hambre	1.2.5 inversa	96.0%	68.6%	85.5%	94.1%	102.0%	90.4%	85.5%	
	Objetivo 2. Educ.	Meta 3.	100.0%	100.0%	62.5%	71.2%	100.0%	100.0%	90.1%	85.0%
	prim. universal	Primaria	90.8%	96.8%	91.3%	90.4%	99.2%	97.7%	92.4%	93.9%
	Objetivo 3.	Meta 4.	92.5%	98.1%	89.5%	87.5%	93.5%	99.1%	86.5%	91.5%
	Equidad de género	Enseñanza	3.4.9.15.P 101.5%	110.8%	94.5%	91.1%	92.5%	101.8%	89.5%	97.9%
			3.4.9.05.S 102.3%	103.3%	88.7%	80.5%	106.0%	107.4%	78.4%	82.6%
			3.4.9.15.S 111.0%	121.5%	92.5%	84.1%	106.0%	108.3%	81.5%	91.7%
			3.4.9.15.T 114.5%	112.7%	97.0%	122.0%	119.0%	106.5%	203.5%	107.1%
			3.4.10 100.5%	96.2%	101.5%	96.9%	102.5%	101.8%	95.5%	93.7%
Objetivo 4.	Meta 5. Menores de 5 años	4.5.13 inversa por 100	100.0%	100.0%	89.0%	88.0%	98.7%	100.6%	94.8%	97.3%
	Mortal. infantil	4.5.14 inversa por 100	99.7%	812.9%	90.0%	93.7%	99.2%	100.3%	95.2%	97.3%
Objetivo 5.	Meta 6. Mortal. materna	5.6.16 inversa por 100	99.1%	100.3%	98.6%	99.2%	99.8%	99.9%	100.1%	100.1%
	Salud materna	5.6.17	97.0%	97.0%	45.0%	47.5%	98.5%	98.5%	71.5%	71.5%
	Objetivo 7.	Meta 9. Recurs. naturales	7.9.25	100.0%	100.0%	94.5%	94.5%	94.3%	100.3%	100.3%
	Medio ambiente	7.9.26	101.0%	102.1%	100.6%	103.4%	105.2%	118.0%	125.2%	126.1%
		Meta 10. Agua potable y saneamiento	7.10.30.U 96.5%	97.5%	78.5%	82.0%	97.0%	98.0%	96.5%	96.5%
			7.10.30.R 87.5%	87.0%	52.5%	58.5%	78.0%	85.5%	87.5%	87.5%
			7.10.31.U 99.0%	96.5%	72.5%	56.5%	87.5%	87.5%	100.0%	93.5%
			7.10.31.R 100.0%	72.0%	38.5%	29.0%	68.5%	57.5%	65.5%	44.5%



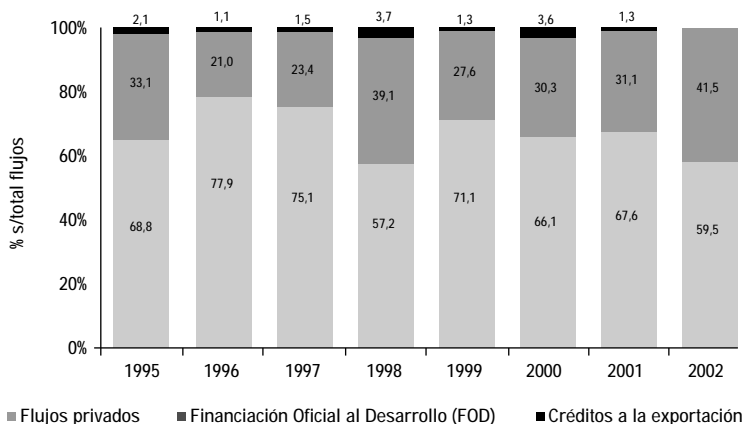
ANEXO 5

DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA AL DESARROLLO

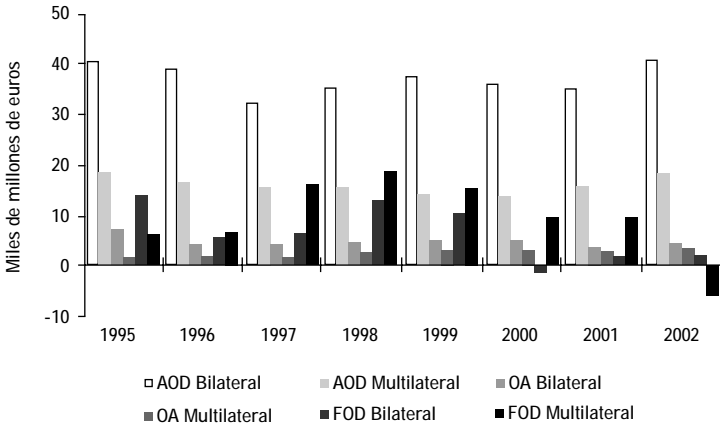
1. FLUJOS HACIA RECEPTORES



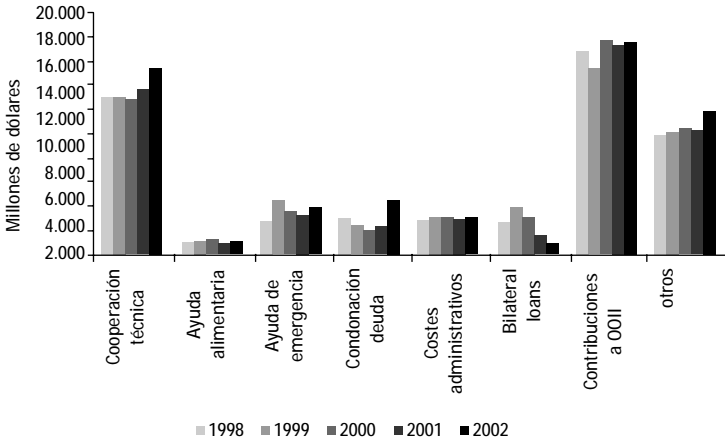
2. DISTRIBUCIÓN DE LOS FLUJOS DE AYUDA



3. FOD POR CONCEPTOS



4. DISTRIBUCIÓN DESTINOS AOD



ANEXO 6

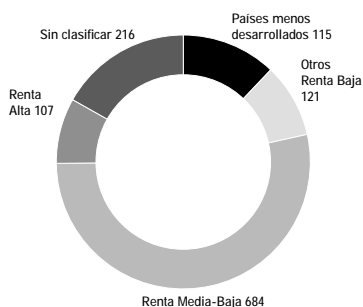
LA AOD ESPAÑOLA

ESPAÑA

AOD NETA	2002	2003	VARIAC. 2002/03
Millones \$ USA corrientes	1.712	1.961	14,5%
Millones \$ USA constantes	1.712	1578	-7,8%
En euros (millones)	1.817	1.736	-4,5%
AOD/RNB	0,26%	0,23%	
Parte bilateral	58%	59%	
<b>Ayuda Oficial Neta (AOD)</b>			
Millones \$ USA corrientes	11	5	-53,7%

AOD BILATERAL BRUTA, 2002-2003

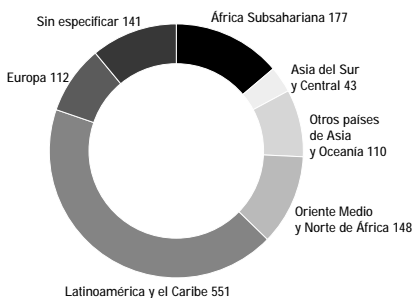
POR NIVELES DE RENTA  
(MILLONES DÓLARES USA)



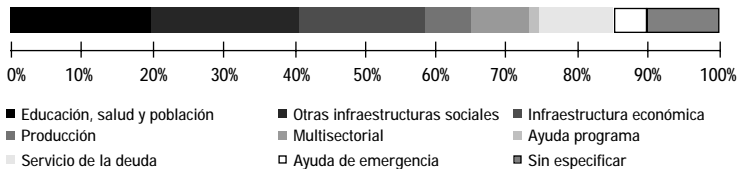
LOS 10 PRIMEROS RECEPTORES DE AOD BRUTA/AOD (MILLONES DÓLARES USA)

1. Bolivia	69
2. China	55
3. Nicaragua	50
4. Honduras	47
5. Perú	42
6. El Salvador	41
7. Ecuador	41
8. Marruecos	37
9. Estados Ex-Yugoslavia	33
10. República Dominicana	32

POR REGIONES (MILLONES DÓLARES USA)



POR SECTORES

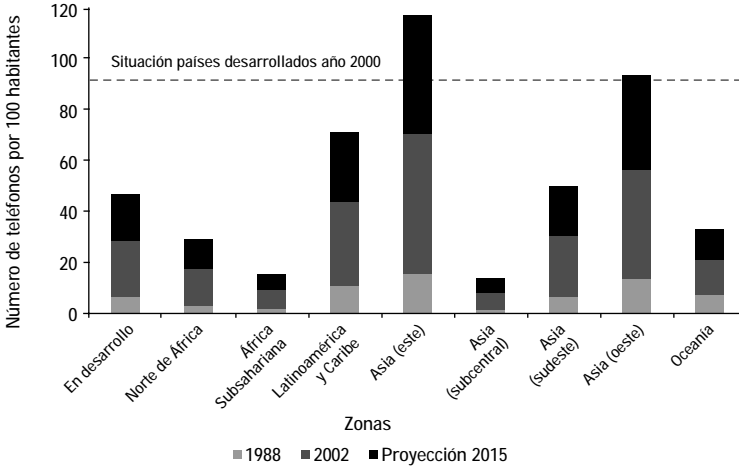


FUENTE: OCDE, CAD.

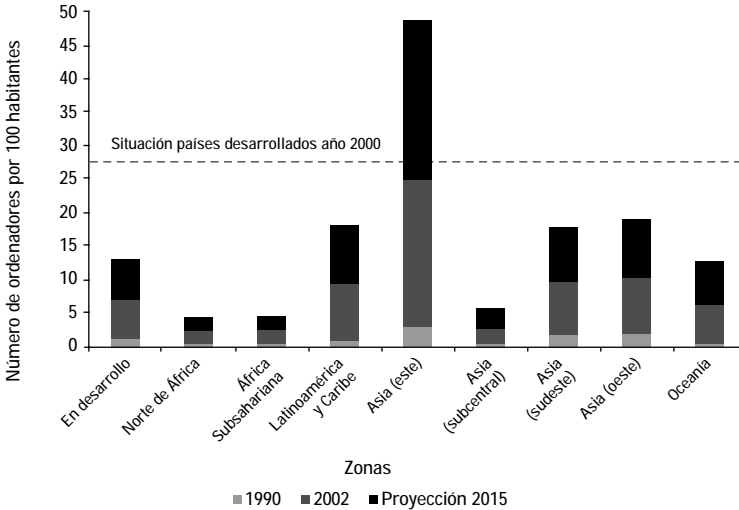
ANEXO 7

ACCESO A LA TECNOLOGÍA

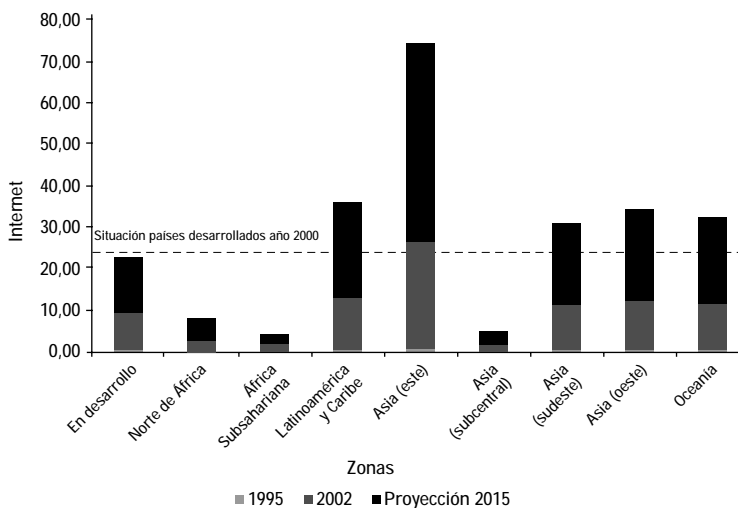
EVOLUCIÓN Y PROYECCIÓN PARA EL AÑO 2015 DEL NÚMERO DE TELÉFONOS POR 100 HABITANTES



EVOLUCIÓN Y PROYECCIÓN PARA EL AÑO 2015 DEL NÚMERO DE ORDENADORES POR 100 HABITANTES



EVOLUCIÓN Y PROYECCIÓN PARA EL AÑO 2015



EXPLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE DESIGUALDAD

- La desviación típica es la distancia que presentan los países de una zona, en promedio, respecto a la situación media de esa zona. Por lo tanto, recoge las disparidades expresadas en las mismas unidades que el indicador utilizado. Un aumento de la desviación típica se corresponde con un incremento de las desigualdades absolutas existentes en la zona y un descenso de la desviación típica se corresponde con un descenso de las desigualdades absolutas existentes en la zona.
- El coeficiente de variación es la desviación típica de los países de una zona, dividida por la situación media de esa zona. Por lo tanto, recoge las disparidades expresadas en valores relativos. Un aumento del coeficiente de variación se corresponde con un incremento de las desigualdades relativas existentes en la zona y un descenso del coeficiente de variación se corresponde con un descenso de las desigualdades relativas existentes en la zona.
- Cabe señalar que un descenso de las desigualdades absolutas siempre provoca un descenso de las desigualdades relativas, y no al contrario.

## ANEXO 8

MARCO PRESUPUESTARIO INDICATIVO  
(CAPÍTULO IX DEL PLAN DIRECTOR)

---

El Plan Anual de Cooperación Internacional establecerá el presupuesto anual de conformidad con los criterios del Plan Director y el respeto a la estrategia de asociación para el desarrollo. El compromiso del Gobierno es, en todo caso, alcanzar una cuantía de AOD equivalente al 0,5 por ciento del PIB al final de la legislatura, y de cumplir, al tiempo, con los compromisos adquiridos en el seno de la Unión Europea y en la Cumbre de Monterrey.

## Asignación por instrumentos y actores

- Un notable aumento de la cooperación multilateral.
- Un notable aumento de la cooperación bilateral a través de programas o proyectos y de la multi-bilateral del MAEC.
- Aumentará el presupuesto destinado a la ayuda humanitaria y de emergencia con tendencia hacia el 7 por ciento de la AOD bilateral.
- Incremento en la asignación de los programas que aborden la equidad de género y análisis de género con datos desagregados por sexo de las acciones emprendidas.
- Se mantendrá una posición muy activa en los procesos de renegociación, conversión de deuda por desarrollo y condonación de deuda.
- Por último, se aumentarán las subvenciones dirigidas a ONGD, en particular para apoyar campañas de sensibilización y educación ciudadanas.

## Asignación geográfica

- El 20 por ciento al menos dirigido a PMA y el 40 por ciento al menos dirigido hacia Latinoamérica.
- Tendencia al 70 por ciento de la AOD bilateral dirigida hacia los países prioritarios.

## Asignación sectorial

- Un 20 por ciento de la AOD bilateral dirigido al sector de cobertura de necesidades sociales básicas.
-



## ¿TIENEN LAS ONGD ESPAÑOLAS UN PAPEL EN LA AGENDA 2015?

PATRICIA DÉNIZ ALONSO  
Instituto Universitario de Desarrollo  
y Cooperación (IUDC-UCM)

### 1. INTRODUCCIÓN

Han sido pocos los compromisos internacionales que han generado tanta reivindicación y movilización por parte de la sociedad civil organizada de los países del Norte y del Sur como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A pesar de las evidentes limitaciones que presentan y del estrecho horizonte del 2015, estos objetivos son fruto del consenso en torno a una determinada visión del desarrollo, que se ha ido gestando a lo largo de la década de los noventa en las sucesivas cumbres de Naciones Unidas, y aportan una guía de actuación capaz de visibilizar hacia dónde debemos dirigir nuestros esfuerzos, mediante qué procesos y qué principios<sup>1</sup>.

Éste es sin duda un escenario idóneo para abordar definitivamente los enormes retos de la cooperación internacional, máxime cuando, tal y como indican las palabras de Manuel Iglesia-Caruncho “sabemos dónde estamos, dónde queremos ir, cuáles son los obstáculos del camino y cómo llegar adonde queremos”<sup>2</sup>.

Precisamente por constituir una agenda de desarrollo simplificada, los Objetivos del Milenio son fácilmente alcanzables. No obstante, y a pesar de este panorama favorable, los escasos avances logrados hasta ahora en el cumplimiento de los mismos ponen de manifiesto que seguimos encarando la pobreza con acciones parciales,

sin concebirla como un eslabón crucial de una cadena. Y mientras, desde el ámbito internacional hasta el local, se nos recuerda que ante problemas globales se requieren respuestas integrales que no son tan sólo responsabilidad de unos pocos. Gobiernos de todo el mundo, sociedad civil, sindicatos, ONG, empresas y universidades, tienen la responsabilidad compartida de poner fin a la pobreza, el hambre y la desigualdad en y entre países.

Desde esta responsabilidad compartida se están tejiendo nuevas alianzas, esfuerzos colectivos que buscan alternativas capaces de poner fin a las causas primeras de los problemas de desarrollo. Aparecen así en escena nuevas formas de actuar, esfuerzos renovados que se suman a los ya tradicionales espacios de participación. Un claro ejemplo es la *Llamada Global para actuar contra la Pobreza* (GCAP por sus siglas en inglés)<sup>3</sup>, una red internacional que agrupa a organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales de más de cien países para aunar esfuerzos durante todo el 2005 en la lucha contra la pobreza.

Las ONGD y otros representantes de la sociedad civil española también se han hecho eco de esta iniciativa en el ámbito nacional y local, y se han sumado a ella a través de la campaña "Pobreza Cero" de la CONGDE, reivindicando una serie de objetivos políticos para alcanzar los ODM, tales como un comercio con justicia, la cancelación de la deuda externa y más y mejor ayuda al desarrollo<sup>4</sup>.

Como agentes de cambio, las ONGD españolas pueden convertirse en interlocutores capaces de detectar, movilizar y canalizar la voluntad política colectiva de la sociedad, de construir un mundo más justo y solidario. Pero intentar articular las múltiples demandas e iniciativas sociales que surgen a nivel local y nacional con los grandes objetivos de desarrollo internacional no es una tarea sencilla.

La creciente polarización del sector de las ONGD en España, fiel reflejo del pluralismo de la sociedad, aporta sin duda enriquecimiento a la tarea de la lucha contra la pobreza, diversidad de principios y de prácticas, métodos de trabajo, modalidades y sectores de intervención, y un largo etcétera. Pero, a su vez, representa un cierto desafío ante una realidad cada vez más compleja en la que ya no bastan las soluciones técnicas, una realidad que demanda nuevos roles, que reclama la generación de sinergias entre los agentes implicados en el desarrollo.

Por tanto, intentar dar respuesta a la pregunta con la que abrimos este capítulo y analizar la contribución de las ONGD españolas a la consecución de los ODM requiere ir más allá de sus acciones concretas, implica estudiar cómo los procesos necesarios para el cumplimiento de estos objetivos son incorporados en sus respectivas agendas de trabajo, tanto en su labor en el Norte como en el Sur. Éste ha sido el principal objetivo de la investigación que da lugar a estas páginas, en las que se exponen los principales resultados y conclusiones en torno al papel de las ONGD españolas en la Agenda 2015.

El estudio, que surgió a iniciativa de la “Plataforma 2015 y más”, es de por sí un ejemplo del interés de algunas ONGD españolas por los actuales retos del desarrollo y el cumplimiento de los ODM. No obstante, el objetivo del mismo era y sigue siendo ambicioso, pues a la multitud de ONGD existentes en España se suma la dificultad de acceder a los aspectos más cualitativos de sus respectivas aportaciones a la agenda internacional de desarrollo. Por ello, el primer paso de la investigación fue diseñar una serie de encuestas y entrevistas para realizar a las ONGD pertenecientes a la Coordinadora Estatal. De las 100 ONGD contactadas, tan sólo respondieron 24; de ellas, 14 componen la “Plataforma 2015 y más”. La escasa participación de las mismas en el estudio adelantaba ya algunos resultados: de un lado, el desinterés y la desconfianza del sector por los grandes compromisos internacionales de desarrollo; de otro lado, e íntimamente relacionado con lo anterior, el desconocimiento que todavía existe en algunas ONGD de las implicaciones de una agenda internacional basada en los ODM y el papel que las mismas pueden desempeñar en ella.

Esta escasa participación ha dificultado el análisis de su contribución al logro de los ODM, sobre todo por cuanto limitaba el acceso a fuentes de información primaria, imprescindibles en todo estudio que se precie exhaustivo. Tan sólo pudimos recurrir a los contenidos de las páginas web de las ONGD y a la información disponible en la CONGDE, a la que reiteramos nuestro agradecimiento por habernos facilitado el acceso a sus datos sobre las actividades y recursos de 88 ONGD españolas, una valiosa fuente de información que ha sido recientemente publicada en el *Informe sobre el sector de las ONGD 2004*<sup>5</sup>.

A continuación, y teniendo presentes estas limitaciones, se exponen los principales resultados del estudio en tres apartados. En primer lugar, se aborda cómo las ONGD españolas recogen, entre sus actividades en los países del Sur y en la orientación de sus objetivos de cooperación para el desarrollo, la coherencia con los objetivos del 2015. El segundo apartado se centra en su labor en el Norte, analizando entre otras actividades, las de educación, formación e información sobre los ODM, así como las campañas sobre objetivos específicos, de sensibilización y de incidencia política. Por último, se presentan algunas recomendaciones sobre cómo promover una mayor contribución de las ONGD a los grandes retos del desarrollo, y más concretamente, a la consecución de los ODM.

## 2. AGENDAS LOCALES ANTE RETOS GLOBALES: UNA DIFÍCIL ARTICULACIÓN

### 2.1. OBJETIVOS Y PRÁCTICAS DE LAS ONGD ESPAÑOLAS EN LOS PAÍSES DEL SUR

El sector de las ONGD en España se caracteriza, como apuntábamos anteriormente, por la diversidad. Entre las casi mil ONGD existentes en nuestro país, encontramos un amplio abanico de objetivos, de filosofías, de principios, de formas de actuar y de medios humanos y financieros. No obstante, todas ellas tienen un elemento en común: la suscripción del Código de Conducta de las ONGD que forman parte de la Coordinadora y su compromiso con la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones de los países en desarrollo<sup>6</sup>.

Es este compromiso en torno al que se configura la labor de las mismas. Por lo tanto, ¿cómo medir su participación en la consecución de unos objetivos tan concretos como los ODM? La Agenda 2015 incorpora una serie de principios o elementos que constituyen variables imprescindibles para nuestro análisis. En primer lugar, los objetivos recogidos en la misma están íntimamente relacionados con la concepción sostenible y humana del desarrollo, entendiendo éste desde el prisma de la ampliación de

las capacidades y oportunidades de las personas. En este marco, se establece que la reducción de la pobreza conlleva abordar múltiples dimensiones, tales como el ingreso, la alimentación, la educación, la salud, la igualdad de género, el acceso al agua potable y el medio ambiente.

En segundo lugar, la consecución de las metas establecidas en los ODM, implica centrar los esfuerzos de desarrollo en el largo plazo, desde la complementariedad, la coherencia y la coordinación, atendiendo a las particularidades de unas realidades en constante cambio. Asimismo, en la Agenda 2015 se establece que la consecución de los ODM en el plazo establecido requiere dirigir una mayor atención hacia los países menos avanzados y hacia los sectores de población más vulnerables y empobrecidos.

Desde una gran parte del sector de las ONGD en España se señala que los ODM constituyen una guía de mínimos que, incluso siendo alcanzados en el plazo establecido, no lograrán poner fin a las causas estructurales de los problemas de desarrollo. Han sido pocas las organizaciones que identifican a los mismos como una guía que, aunque mínima, requiere transformaciones que afectan a la agenda social de la globalización frente al modelo económico neoliberal, y que es capaz de aunar esfuerzos en torno a metas fácilmente medibles, que no excluyen ir más allá y superarlas mediante cambios en las políticas públicas y en la coherencia de la mismas. Un claro ejemplo lo constituye la "Plataforma 2015 y más".

Pero incluso desde las ONGD que se muestran más optimistas al respecto, los ODM no se contemplan como guía de planificación estratégica. Éstos no se toman como referencia a la hora de diseñar sus estrategias ni sus acciones concretas, y mucho menos al hacer balance final sobre la contribución de sus proyectos a la lucha contra la pobreza.

Una de las razones puede ser que las organizaciones no incorporen dichos objetivos en su misión, porque no consideran que deban ser una guía de su planificación estratégica. De otro lado, desde las propias ONGD, también se señala otra causa, como es la dificultad de traer los ODM al ámbito local y traducirlos metodológicamente en metas propias y en motor de la lógica de funcionamiento de las organizaciones.

Aun así, para poder identificar aquellos espacios de confluencia —o si se prefiere de coherencia— entre el trabajo de las organizaciones del sector en los países del Sur y los principios que se desprenden de la Declaración del Milenio, debemos detenernos en el análisis de las diversas dimensiones que configuran su labor, como la distribución del gasto entre las actividades de cooperación internacional, las prioridades sectoriales y geográficas, los sectores de población de los proyectos, la labor de identificación de necesidades, la práctica evaluativa, la planificación de sus actividades en los países en desarrollo y la coordinación de esfuerzos en los proyectos del Sur.

#### DISTRIBUCIÓN DEL GASTO ENTRE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La principal labor de las ONGD españolas se configura en torno a la cooperación internacional. Por tanto, uno de los elementos necesarios en todo análisis de identificación de sus esfuerzos en la lucha contra la pobreza lo constituye la distribución que las mismas realizan de sus gastos entre las actividades de cooperación internacional<sup>7</sup>.

Del conjunto de estas actividades, los proyectos de desarrollo y las acciones humanitarias constituyen la principal partida de gastos con un 79 por ciento y un 15 por ciento, respectivamente. En el año 2003, el número de proyectos ejecutados (proyectos de desarrollo y acción humanitaria) por las 88 ONGD de las que disponemos de datos ascendió a 5.816, en total se estaban ejecutando 368 proyectos más que en 1999, y también se incrementó el total de recursos destinados a los mismos, sobre todo a los proyectos de desarrollo<sup>8</sup>.

No obstante, si realizamos un análisis comparado de la distribución del gasto total de las ONGD (incluyendo otras actividades aparte de las de cooperación internacional), desde 1997 hasta el 2003, obtenemos como resultado que, aún siendo los proyectos de cooperación la principal actividad dentro del conjunto de los servicios ofrecidos por las mismas, la partida presupuestaria que se le asigna presenta una evolución decreciente en el tiempo, tal y como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 1

## EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE GASTO EN PROYECTOS DE COOPERACIÓN SOBRE EL TOTAL DEL GASTO EN ACTIVIDADES (AÑOS 1997-1999-2003)

	1997	1999	2003
Proyectos de cooperación % sobre el total general	68,34%	58,13%	43,10%
Acción humanitaria % sobre el total general	11,70%	20,80%	8,30%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONGDE (2000 Y 2005).

En el Directorio de las ONGD de 2000 se apuntaba como principal causa de este descenso el aumento en las partidas de ayuda humanitaria y de emergencia (coincidiendo con los desastres provocados por el huracán Mitch), y también en la destinada a gastos administrativos. Pero en el año 2003 éstos no pueden ser señalados como los principales factores condicionantes, debido a que las partidas destinadas a estas actividades también se han visto disminuidas respecto del total de los gastos de las ONGD, como bien se recoge en el cuadro anterior en relación a la acción humanitaria.

Tampoco disponemos de datos suficientes para determinar si esta disminución se ha traducido en un aumento proporcional del gasto destinado a otra actividad, dado que no existe información sistematizada sobre las partidas dedicadas en años anteriores a otras actividades diferentes, tales como la investigación, los recursos humanos o actividades de educación para el desarrollo y sensibilización, sobre las que trataremos en el apartado siguiente.

Evidentemente, existen muchas otras variables a tener en cuenta en el análisis de esta tendencia, entre ellas la evolución de la financiación pública, dado que es una de las principales fuentes de ingreso de la mayoría de las ONGD españolas<sup>9</sup>. En el cuadro 2, se establece una comparación entre el porcentaje de ingresos públicos de las ONGD en el año 1999 y en el 2003, que nos muestra cómo se ha producido en este período un aumento de los mismos del 13 por ciento.

Asimismo, la concentración del total de la financiación pública en un número determinado de organizaciones ha sufrido una leve disminución respecto a años anteriores, lo que nos conduce a pensar que estos dos tampoco han sido los factores determinantes de la disminución que, en términos relativos, se ha producido en el gasto destinado a proyectos de cooperación.

## CUADRO 2

## FINANCIACIÓN PÚBLICA DE ONGD Y SU CONCENTRACIÓN (1999 Y 2003)

	1999	2003
Financiación pública	258.926.201 euros	291.510.355 euros
Nº ONGD para superar el 50% de la financiación	5	11

FUENTE: CONGDE, 2005.

Sería, pues, interesante abordar estas cuestiones con detenimiento en futuros análisis y debates, aunque como bien sabemos, la calidad de la cooperación para el desarrollo no se puede medir tan sólo en términos de esfuerzo monetario.

## PRIORIDADES SECTORIALES DE INTERVENCIÓN

Si tenemos en cuenta los siete primeros objetivos del 2015, podemos afirmar que las ONGD españolas, desde sus respectivas especialidades, contribuyen de una u otra forma a la consecución de los ODM. Tal y como se refleja en el gráfico 1, sus acciones de cooperación se dirigen en mayor o menor grado hacia sectores de intervención concretos, que están expresamente recogidos en los ODM (de color oscuro en el gráfico), primándose los relacionados con la educación, la salud, el género y la alimentación, y aunque en menor medida, también el del agua y la salud reproductiva.

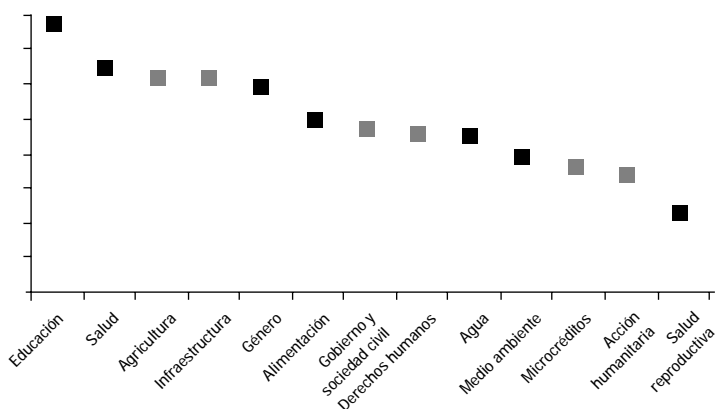
Muchas de ellas también enfocan gran parte de su trabajo hacia sectores no recogidos en los ODM y que son igualmente imprescindibles para la lucha contra la pobreza, como pueden ser la agricultura, la promoción de la democracia o los derechos humanos.

Especial atención merece la creciente tendencia de un gran número de ONGD españolas, independientemente de su sector de especialización, hacia la incorporación transversal en su planificación estratégica de cuestiones de vital importancia para el desarrollo, como las relacionadas con el medio ambiente, el género, el fortalecimiento del tejido y la participación social y de las capacidades institucionales. Sin duda alguna, un intento por parte del sector de incorporar en sus respectivas agendas una visión más integral del desarrollo, motivado en parte por procesos de reflexión

y maduración de las propias organizaciones, pero sobre todo por los requerimientos exigidos por los financiadores públicos.

GRÁFICO 1

COMPARATIVA DE LOS SECTORES DE TRABAJO DE LAS ONGD ESPAÑOLAS (2003)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONGDE, *INFORME SOBRE EL SECTOR DE LAS ONGD 2004*, MADRID, 2005.

No obstante, esta tendencia también conlleva ciertas debilidades. De un lado nos encontramos con que cada vez son más las ONGD de ámbito generalista, una vocación —si es que se puede calificar así— que se traduce en su mayoría en resultados relativos —por no decir limitados— a la hora de operativizar sus objetivos en acciones concretas. Como consecuencia, cada vez es más difícil establecer una identificación clara de cuáles son los sectores de intervención en los que la cooperación no gubernamental española aporta un valor añadido.

Ni tan siquiera la creciente diversidad del sector se ha traducido en una mayor especialización de las organizaciones que comprende, con todo lo que pudiera reportar para el fomento de un trabajo más centrado en la complementariedad, la suma de esfuerzos y la distribución adecuada de responsabilidades, capaz de aprovechar las fortalezas de cada ONGD. En cambio, la falta de cohesión, la desconfianza y los solapamientos se están convirtiendo en características de un sector imbuido en su trabajo diario y en la

competencia provocada por escasos recursos propios, que no dedica los suficientes esfuerzos a reflexionar sobre cuál es y debe ser su ventaja comparativa en la promoción de un modelo de desarrollo alternativo.

Tanto para las ONGD especializadas como las más generalistas, todo intento por desempeñar una cooperación de calidad que contribuya al logro de los ODM, debe llevar implícito una reflexión en torno a cuál es y debe ser su rol, su valor añadido, su eficacia, su eficiencia y su responsabilidad. Ha de basarse en la búsqueda de la complementariedad entre el resto de actores y sus respectivas agendas, bien sean éstos del Norte o del Sur, multilaterales, bilaterales o no gubernamentales. Pero encontrar el punto medio es siempre una tarea compleja, sobre todo ante factores que van más allá de las propias estructuras internas de las organizaciones y que condicionan el equilibrio entre su propio mantenimiento (con todos los desafíos que conlleva) y el mantenimiento de su compromiso solidario.

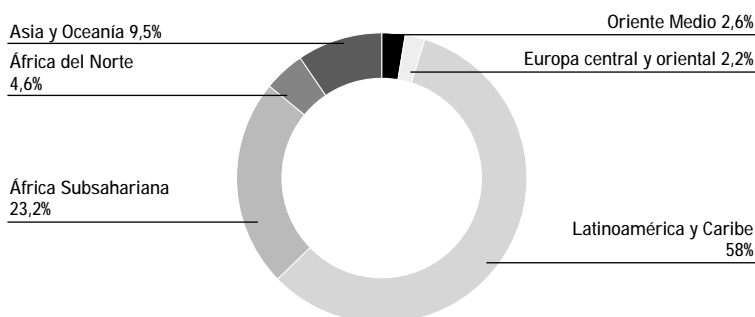
#### DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS PROYECTOS

Si atendemos a la distribución geográfica de los proyectos ejecutados por las ONGD durante el ejercicio de 2003, podemos comprobar que se ha disminuido el número de países de intervención de 115 a 110 en los últimos cinco años. No obstante, no debemos caer en la errónea hipótesis de que este hecho, unido al incremento de recursos absolutos destinados a proyectos durante el 2003, se tradujo a su vez, y de forma directa, en un mayor alcance y concentración del impacto de los mismos, puesto que como bien comentábamos anteriormente, el número de proyectos ejecutados también aumentó.

Tal y como se refleja en el gráfico siguiente, la mayor proporción de proyectos se lleva a cabo en Latinoamérica. En muchos países de esta región se estaban ejecutando en el 2003 más de 200 proyectos, algunos ejemplos son Perú con 386 proyectos, Honduras con 336, Nicaragua con 298, Guatemala con 272 y Ecuador con 267 proyectos. En América Central, del Norte y el Caribe, las ONGD españolas desarrollaban en el año 2003 un total de 1.593 proyectos y en América del Sur 1.569, lo que hace un total de 3.162 proyectos en tan sólo 24 países.

GRÁFICO 2

## DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS PROYECTOS (2003)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONGDE (2005).

El elevado número de proyectos y su excesiva concentración en pocos países ha llevado, en muchos casos, a que distintas ONGD estuvieran trabajando en los mismos sectores de intervención e incluso, en ocasiones, con las mismas contrapartes. Este hecho ha puesto de relieve, en numerosas ocasiones, la escasa coordinación existente en el sector, así como los constantes solapamientos de esfuerzos y la pérdida innecesaria de recursos, tanto humanos como económicos.

El segundo continente con mayor número de proyectos ejecutados en el mismo ejercicio fue África. En seis países del África del Norte, concretamente los que constituyen el Magreb, 30 ONGD españolas estaban desarrollando 247 proyectos. En esta región también se dio una concentración excesiva de proyectos en determinados países, tal es el caso de Marruecos, en el que 23 ONGD españolas estaban desarrollando al mismo tiempo 139 proyectos.

Especialmente significativo es el aumento de la presencia de las ONGD españolas en la región del África Subsahariana respecto a años anteriores. En el año 2003, las ONGD españolas estaban presentes en 42 países de la región, ejecutando 1.265 proyectos, una cifra de proyectos claramente inferior a la correspondiente a Latinoamérica y el Caribe, pero que nos muestra los esfuerzos del sector por prestar una mayor atención a una región hasta hace poco

desconocida por gran parte del mismo y a la que se hace especial referencia en los ODM, dados sus escasos niveles de desarrollo. Los principales países de actuación fueron Mozambique, con 143 proyectos ejecutados por 25 ONGD, y Angola, con 90 proyectos y 17 ONGD.

La presencia de las ONGD españolas en Oriente Medio ha permanecido constante respecto a años anteriores, siendo 7 los países de intervención en el año 2003. Pero, de nuevo, nos encontramos con una excesiva concentración y solapamiento de esfuerzos, en este caso en Palestina, donde se desarrollaron 83 de los 142 proyectos ejecutados en la región, muchos de ellos en sectores de trabajo similares como la educación, la promoción de los derechos humanos, la agricultura, y por parte de tan sólo 17 organizaciones.

En el continente asiático las tendencias han sido diferentes. Se disminuyó el número de países de intervención de 22 a 17 respecto al año 1999, y también el total de proyectos de 588 a 520, siendo la India el país de ejecución del 75 por ciento de los proyectos de toda Asia. Las mismas pautas se reprodujeron durante el 2003 en Europa central y oriental, donde se redujo en tres el número de países de intervención y en 158 el número de proyectos ejecutados.

De esta breve revisión de la distribución geográfica de los proyectos se desprenden varias conclusiones. Tal y como ha venido siendo habitual, la cooperación no gubernamental reproduce las pautas de la cooperación oficial, en cuanto a su gran presencia en países de desarrollo humano medio como los de Latinoamérica, en detrimento de otras regiones más azotadas por la pobreza absoluta como el África Subsahariana.

Es indudable que en los países latinoamericanos también existen grandes sectores de población sumidos en la más extrema pobreza, y que los vínculos con la región, por cuestiones de origen histórico, cultural y lingüístico, facilitan un marco favorable para el despliegue de la ayuda tanto oficial como no gubernamental. No obstante, la realidad de la ayuda en esta región, caracterizada por las abrumadoras cifras de proyectos que veíamos anteriormente, vuelve a poner sobre la mesa el ya tradicional debate en torno a cuál debe ser el papel de ambas cooperaciones, esto es, si deben ser complementarias o alternativas en sus destinos geográficos.

No es así en lo que respecta a la cooperación con la región del África Subsahariana. Si bien un gran número de ONGD señala que el trabajo con estos países no es sencillo dados los complejos contextos de inseguridad que muchos de ellos presentan y por las diferencias culturales y lingüísticas, cada vez son más las organizaciones españolas que apuestan por dirigir sus esfuerzos hacia la región, en su mayoría ONGD que podríamos tipificar de grandes o medianas.

Esta tendencia hacia una mayor cooperación con los países subsaharianos viene a cubrir el vacío dejado por la cooperación oficial, dado que abarca un gran número de países no contemplados en el Plan Director 2001-2004, entonces vigente. Durante el año 2003 los países priorizados por la cooperación oficial fueron Mozambique y Angola, y en un segundo lugar algunos países cercanos del África occidental, esquema que también se ha seguido por parte de las ONGD españolas con presencia en la región. No obstante, a lo largo de ese mismo año, la ayuda no gubernamental fue mucho más diversificada en términos geográficos, pues también se dirigió hacia numerosos países del Cuerno de África y del África central.

El África Subsahariana está empezando a cobrar especial protagonismo en el actual proceso de redefinición de la política española de cooperación para el desarrollo. Desde las instancias oficiales, se está intentando elaborar una agenda de trabajo específica para la cooperación con esta región, a través de la cual proyectar las potencialidades aún no reactivadas de la cooperación española hacia la consecución de los ODM en los países menos avanzados. Un momento que, sin duda alguna, se presenta idóneo para la búsqueda de complementariedades y de coordinación entre los esfuerzos de cooperación con la región por parte del sector de las ONGD y las administraciones públicas.

Pero los esfuerzos de coordinación y complementariedad no deben darse tan sólo en esta dirección, pues son muchos los retos aún pendientes dentro del propio sector de las ONGD españolas. La excesiva concentración de proyectos en determinados países, los habituales solapamientos entre las acciones y la pérdida de recursos, que ya señalábamos anteriormente, ponen de manifiesto la urgente necesidad de dirigir los esfuerzos del sector hacia la búsqueda de

sinergias entre las organizaciones que lo componen, desde la reflexión, el debate y el trabajo conjunto. Aunque todavía incipientes, existen ya algunas iniciativas a este respecto, tal y como veremos más adelante.

#### SECTORES DE POBLACIÓN DE LOS PROYECTOS. PROCESOS DE IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS

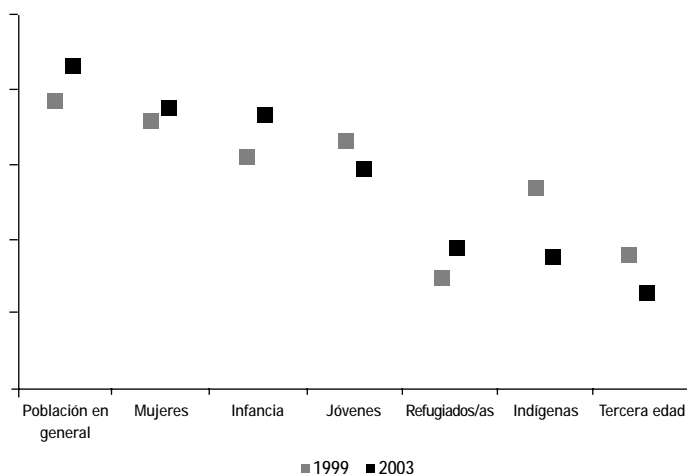
Todas las cuestiones tratadas hasta ahora son fundamentales a la hora de determinar los esfuerzos de las ONGD españolas en materia de cooperación internacional, pero la calidad de su cooperación para el desarrollo y su contribución a los grandes objetivos de la agenda global no se pueden medir exclusivamente por el número o el tamaño de los proyectos que desempeñan, sino por la capacidad de articulación de los mismos con las demandas y necesidades de las sociedades de los países del Sur.

Es inevitable hacerse entonces la siguiente pregunta: ¿llega la ayuda de las ONGD a los más pobres y necesitados? En el gráfico 3 se reflejan los sectores de población de los proyectos realizados en dos años, 1999 y 2003. Como se puede observar, en ambos ejercicios la mayor parte de los proyectos se destinan a la población en general, pero también pretenden incidir sobre las condiciones de vida de sectores de población concretos como las mujeres, los jóvenes, la infancia, los refugiados/refugiadas, los indígenas y la tercera edad.

La población en general y las mujeres siguen constituyendo los sectores de población priorizados por las ONGD españolas, pero el análisis comparado de los dos años nos muestra algunas diferencias en torno a la cooperación con otros sectores de población específicos. Tal es el caso de la infancia que, en consonancia con la prioridad que se le otorga en los ODM, ha pasado a copar un lugar prioritario en las agendas de muchas ONGD españolas respecto al año 1999, incrementándose el número de proyectos destinados a la misma, a diferencia de otros sectores de población como puede ser el de los jóvenes. Lo mismo sucede con los refugiados, a los que destina un mayor número de proyectos, frente a sectores como la tercera edad, que eran priorizados en años anteriores.

GRÁFICO 3

SECTORES DE POBLACIÓN DE LOS PROYECTOS. COMPARACIÓN AÑOS 1999 Y 2003



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONGDE (2000 Y 2005).

Estas tendencias ponen de manifiesto la constante evolución de la cooperación no gubernamental española en su intento por dar respuesta a las necesidades de unos u otros grupos de población. Pero el éxito o fracaso de las intervenciones de las ONGD españolas depende, en gran medida, de la capacidad de interacción entre las mismas, y entre éstas y las poblaciones del Sur.

A este respecto, cabe destacar que la mayoría de las ONGD llevan a cabo la identificación de las necesidades y la fase de diagnóstico a través de la información que les aportan sus contrapartes del Sur y, en ocasiones, en aquellos países en los que existen, también recurren a las estrategias nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza (PRSP)<sup>10</sup>. No obstante, a pesar de la valiosa aportación de estas fuentes, la fase de identificación de necesidades, aun siendo la más importante de todas, es una de las grandes debilidades de la cooperación española, sobre todo para aquellas ONGD con pocos fondos propios.

Los diagnósticos participativos, que incorporan activamente a la población local en la identificación de sus propias necesidades,

han demostrado ser valiosísimas metodologías de trabajo, que facilitan una mayor adecuación de los proyectos a las realidades concretas sobre las que pretenden incidir, pero son pocas las ONGD españolas que los llevan a cabo. Lo mismo sucede en relación a otro tipo de actividades como la elaboración de estudios previos. Desde las mismas, se señala como principal causa su alto coste, tanto monetario como en tiempo, y la escasa prioridad que los donantes otorgan a este tipo de actividades, al no ser contempladas como actividades imputables al presupuesto en sus respectivas convocatorias de proyectos<sup>11</sup>.

Bien es cierto, tal y como comentábamos anteriormente, que los fondos públicos son la principal fuente de financiación de los proyectos de las ONGD españolas, y que es un tanto paradójico que desde la mayoría de las administraciones públicas se reclame mayor calidad de la cooperación no gubernamental cuando ésta está íntimamente relacionada con una actividad que no contemplan entre las financiables, o lo hacen imponiendo muchas limitaciones<sup>12</sup>. Pero las causas también se encuentran más allá de las restricciones presupuestarias de los donantes y están íntimamente relacionadas con la propia lógica de funcionamiento de las ONGD.

Dejar atrás los diagnósticos basados en la mera adaptación de la información que llega de las contrapartes al formato del Marco Lógico exigido por los financiadores, requiere reforzar y multiplicar los todavía escasos marcos de diálogo y concertación dentro del sector. Los espacios de reflexión y puesta en común de experiencias se convierten cada vez más en fórmulas de trabajo imprescindibles desde las que superar estos obstáculos.

Las ONGD van acumulando experiencias a lo largo de toda su vida organizacional; cada proyecto que realizan se traduce a su vez en una inagotable fuente de información, en tanto que implica un contacto con las realidades concretas donde se trabaja, y un constante proceso de aprendizaje en torno a cuáles son las herramientas, los procedimientos, las fórmulas más adecuadas de actuar y los colectivos más necesitados. Sería extraño encontrar a una ONGD que no haya tenido que introducir cambios —por pocos que sean— en la lógica de intervención de alguno de sus proyectos durante su proceso de puesta en marcha, independientemente del factor que lo ocasionó.

Sin embargo, la mayor parte de esta información y experiencias no es sistematizada de forma que pueda servir de fondo documental sobre el que basar futuras actuaciones y proyectos, y en ocasiones termina por perderse. Algo similar sucede a la hora de evaluar las acciones emprendidas en los países en desarrollo. La escasa cultura de evaluación existente en el sector impide que las ONGD integren las enseñanzas obtenidas en sus futuras planificaciones y que generen un sistema de calidad en base a la difusión de las buenas y malas prácticas detectadas<sup>13</sup>.

La mayor parte de las ONGD españolas realizan evaluaciones, pero éstas se reducen casi siempre a la mera rendición de cuentas y la entrega de los obligatorios informes de seguimiento y finales a los financiadores. Los altos costes de las mismas son la principal razón apuntada por las propias ONGD, pero cada vez son más las convocatorias públicas de proyectos que incorporan una partida presupuestaria para evaluación. Por ejemplo, desde la AECEI, sobre todo para lo que entonces constituían programas y estrategias, se viene incluyendo desde el año 2001 una partida del 1,5 por ciento del presupuesto para evaluación.

Como bien indica Larrú, las evaluaciones no pueden ser entendidas como un coste más, sino como "una inversión desde la que se avanza y produce conocimiento sobre la pobreza y sus causas, los mecanismos que la consolidan, los que la atenúan, así como los procesos exitosos que solucionan o paliar tales situaciones inhumanas"<sup>14</sup>.

La evaluación no debe entenderse como una actividad aislada del resto del ciclo del proyecto, sino como parte integrante del mismo, que lo retroalimenta y aporta conocimientos desde los que mejorar las sucesivas intervenciones. Por ello, instaurar un sistema eficaz de evaluación intermedia y final dentro de las organizaciones no tiene por qué reportar muchos gastos; desde las mismas se puede dedicar un mayor esfuerzo a sistematizar toda la información obtenida durante el seguimiento de sus proyectos, que facilite la adopción de un sistema propio de evaluación.

Incorporar este proceder al funcionamiento de las organizaciones se traduce en una apuesta por mejorar la calidad de su labor en los países en desarrollo, así como el impacto de los mismos en las condiciones de vida de las poblaciones más pobres y vulnerables.

Pero los beneficios de la evaluación van más allá del propio marco de la organización que la realiza. Este proceder también implicaría ventajas para el conjunto del sector, pues la suma y puesta en común de todos estos conocimientos permitiría el intercambio de experiencias y reflexiones entre las organizaciones que lo componen, y facilitaría la coordinación de los esfuerzos y la búsqueda de complementariedades entre las fortalezas de cada una de ellas.

#### PLANIFICACIÓN OPERATIVA

El despliegue de una cooperación de calidad, que contribuya al logro de las metas establecidas en los ODM, implica concebir el desarrollo como un "proceso" a largo plazo. De nada sirven las acciones puntuales si no se establece correlación entre las mismas y no se enmarcan dentro de un proceso de continuidad más amplio que atienda a determinados objetivos, como pueden ser los establecidos en los ODM.

Los proyectos diseñados a corto plazo han sido y siguen siendo el principal instrumento de la ayuda de las ONGD españolas. Este instrumento, que en principio no tendría por qué estar reñido con el despliegue de una estrategia planificada más a largo plazo, ha estado sujeto desde sus inicios a ciertas limitaciones. El modelo de financiación existente, sin duda, ha contribuido a las mismas, al reducir las convocatorias de subvenciones de proyectos a meros formularios a rellenar por las organizaciones con una serie de actividades a corto plazo, en un ámbito geográfico o sectorial concretos, con independencia de su grado de contribución a un objetivo de desarrollo determinado.

En las bases de financiación pública de 2001, se recogían dos nuevas categorías de gestión de las subvenciones que pretendían facilitar las planificaciones a largo plazo a través de subvenciones plurianuales, sumando a los ya tradicionales proyectos, los programas y las estrategias. Pero este modelo no introducía cambios sustanciales respecto a los mecanismos tradicionales de financiación, dado que se seguía primando la planificación por instrumentos/actividades en vez de la planificación por objetivos, y la declarada

plurianualidad de las subvenciones no era tal, pues los fondos seguían concediéndose por ejercicio económico.

De otro lado, los criterios de acceso a estas dos nuevas categorías de gestión de las subvenciones estaban más centrados en las características de las organizaciones que las solicitaban (por ejemplo, la mayor o menor captación de fondos privados), que en las soluciones que proponían aportar o el objetivo al que pretendían contribuir. El resultado ha sido que la mayor parte de las ONGD, sobre todo las más pequeñas, han visto reducidas hasta ahora sus posibilidades a las convocatorias de proyectos.

Precisamente para hacer frente a estas limitaciones, el modelo de financiación ha sido revisado este año por parte de la AECI, con una alta participación de las ONGD implicadas a través del grupo de financiación de la CONGDE, dando lugar a las nuevas bases de financiación que, además de los proyectos, contemplan un nuevo instrumento, los convenios marco entre la AECI y algunas organizaciones<sup>15</sup>.

El objetivo último de esta reforma de mejorar la calidad de las intervenciones se podrá analizar en los próximos cuatro años. No obstante, independientemente de que los procedimientos de financiación sigan primando las planificaciones basadas en actividades e instrumentos de corto plazo, el establecimiento de una lógica de intervención basada en la continuidad y en la contribución a un objetivo de desarrollo depende exclusivamente de las ONGD.

A pesar de los estrechos esquemas básicamente contables y administrativos impuestos por los financiadores, las ONGD deben asumir su responsabilidad y apostar, aunque sea más costoso en recursos y tiempo, por establecer previos procesos participativos de identificación de objetivos, y tan sólo a raíz de éstos, proceder al diseño de las actividades concretas.

#### COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD DE ESFUERZOS EN PROYECTOS DEL SUR

A lo largo de estas páginas se han destacado algunas de las debilidades de la cooperación que existen *entre* las ONGD españolas, y cómo repercuten de forma directa en los diversos ámbitos de sus actividades de cooperación internacional.

Hacer frente de manera eficaz a los enormes retos de la lucha contra la pobreza implica recurrir al diálogo y la concertación, tanto en el trabajo en los países en desarrollo como en el día a día de los actores involucrados, en sus planteamientos y planificaciones.

Pero no podemos obviar que existen muchas iniciativas que promueven el trabajo conjunto entre las organizaciones del sector. En el marco de la Coordinadora Estatal (CONGDE), existen siete grupos de trabajo específicos que favorecen la reflexión, el debate y la puesta en común de experiencias, inquietudes y análisis en torno a temáticas como el agua, el género, la acción humanitaria, el medio ambiente y un largo etcétera. En estos grupos, las ONGD pueden encontrar un espacio que facilita la coordinación de planteamientos en torno a cómo afrontar la lucha contra la pobreza y la desigualdad desde sus respectivos ámbitos de especialización; un espacio que propicia las propuestas y el diseño de actividades conjuntas. La incorporación activa de las ONGD en el Consejo de Cooperación, órgano de participación y consulta de la política de cooperación española, ha favorecido, asimismo, el trabajo conjunto de las organizaciones que forman parte de la Coordinadora.

Este esquema de coordinación también se reproduce a nivel autonómico a través de las catorce Coordinadoras Autonómicas de ONGD que integran la CONGDE, desde las que se facilita el contacto y la coordinación de esfuerzos entre las ONGD que las componen.

Cada vez son más las ONGD que se asocian desde diversos planteamientos, por inquietudes comunes, para llevar a cabo una actividad concreta o para intentar alcanzar algún objetivo. Plataformas y redes se convierten así en el espacio de confluencia de organizaciones convencidas de que la lucha contra la pobreza se ha de emprender de forma asociada, canalizando a tal fin las potencialidades que ofrecen su diversidad de experiencias, conocimientos y planteamientos.

La “Plataforma 2015 y más”, la única surgida por y para los ODM, constituye un claro ejemplo de este tipo de iniciativas. Más allá de sus actividades de sensibilización e incidencia —sobre las que trataremos en el apartado 2.2.—, la Plataforma se ha convertido en un espacio de reflexión y debate desde el que también han

surgido algunas iniciativas de trabajo conjunto en los países del Sur, sobre todo en aquéllos en los que las organizaciones que la componen tienen más experiencia. Es el caso de PTM, ACSUR-Las Segovias y Solidaridad Internacional, que trabajan de manera hermanada en Palestina; y de ésta última junto con PTM y MPDL, que lo hacen a través de consorcios en el Sáhara.

Asimismo, son cada vez más las organizaciones del sector que establecen contacto entre ellas cuando están presentes en un mismo país en desarrollo. En ocasiones, los equipos presentes en terreno comparten materiales de trabajo e incluso oficinas —con el objetivo de abaratar costes—, pero también conocimientos sobre el entorno, facilitándose así una mayor coordinación y complementariedad de sus acciones.

Desde algunas de las ONGD entrevistadas, se señala que el trabajo conjunto en terreno resulta en ocasiones más fácil que el trabajo conjunto en España. Esta afirmación, a simple vista, podría incitar a la incredulidad, pero es cierto que el trabajo en terreno se desempeña en un ámbito de actuación concreto y que, en ocasiones, a pesar de los difíciles contextos en los que se enmarca, puede ser más propicio para la puesta en común de conocimientos y recursos que el desarrollado en las sedes u oficinas en España, donde la carga de trabajo y el mantenimiento de la organización reclaman la mayor parte de los esfuerzos.

Esta problemática no deja de ser una realidad en el sector, pues a pesar de todas las iniciativas existentes, sigue siendo difícil para las ONGD traspasar las dinámicas aisladas en las que están inmersas y hacer del trabajo conjunto una realidad más allá de las actuaciones concretas. Trasladar el trabajo conjunto y, por consiguiente, la coordinación y la complementariedad que persigue, al ámbito de los objetivos y la planificación de las intervenciones, se convierte en un reto añadido para las ONGD españolas.

La nueva estrategia de Plan País o Planes Especiales, prevista en el Plan Director de la Cooperación Española y que se desarrollará de forma participativa en los países objeto de ayuda oficial española, significa una nueva oportunidad para desarrollar y poner en práctica alianzas y complementariedades entre las ONGD españolas, y de éstas con las organizaciones locales de cada país<sup>16</sup>.

Asimismo, desde las administraciones públicas se está intentando ofrecer alternativas de financiación que favorezcan el establecimiento de consorcios entre las ONGD españolas. A pesar de las dificultades que este nuevo instrumento pueda conllevar<sup>17</sup>, ofrece a las organizaciones la posibilidad de hacer frente a algunos de los impedimentos encontrados hasta ahora en sus iniciativas, tanto individuales como conjuntas. Y también facilitan la identificación de procesos de desarrollo desde la cooperación entre las mismas, con todos los beneficios que eso conlleva en cuanto al conocimiento mutuo y la mejora de la coordinación y complementariedad de sus planificaciones e intervenciones.

## 2.2. CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN, EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO E INCIDENCIA POLÍTICA

El principio más destacado de la Declaración del Milenio es la necesidad de abordar los retos del desarrollo desde la asociación y la participación activa de los gobiernos del Norte y del Sur, y de sus respectivas sociedades. El desarrollo humano sostenible tan sólo puede ser alcanzado afrontando las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, aquellas que se encuentran en la propia lógica de funcionamiento del sistema, en todas y cada una de sus dimensiones.

Nos encontramos, pues, ante un reto global que también lleva implícitas responsabilidades locales y que reclama la transformación política y social más allá de las aportaciones técnicas, desde el compromiso compartido. Las ONGD pasan a convertirse así en actores clave de un sistema que demanda nuevas formas de actuar, nuevos roles desde los que promover la conciencia crítica y la voluntad política en los ámbitos más cercanos de los países desarrollados.

Son muchas las ONGD españolas que, desde el compromiso con estos retos, han ido incorporando a sus agendas nuevas responsabilidades, mediante el desarrollo de actividades dirigidas a la sociedad civil (campañas de sensibilización y educación para el desarrollo), de incidencia política, y de contribución al tejido social a través del trabajo en red.

## SENSIBILIZACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

Dotar de contenido real a los ODM y convertirlos en un proyecto efectivo de lucha contra la pobreza pasa necesariamente por la conformación de una sociedad civil activa, consciente de su corresponsabilidad y que reclame su protagonismo en el desarrollo.

En numerosas ocasiones, la sociedad civil española ha puesto de manifiesto su solidaridad con las poblaciones de los países empobrecidos. Podemos afirmar que formamos parte de una sociedad sensibilizada respecto a este tipo de problemáticas, pero también debemos destacar que se mueve por impulsos, y que se caracteriza por una implicación reactiva que no va más allá de la acción puntual.

Para que la sociedad sea consciente del papel que le corresponde en la lucha contra la pobreza, y lo reclame de forma decidida, tiene que estar, ante todo, bien informada, concienciada y motivada. Pero la motivación y la movilización tan sólo se pueden conseguir si se ofrecen alternativas de acción y espacios de participación desde los que poder canalizarlas de forma efectiva.

La sensibilización y la educación para el desarrollo constituyen valiosos instrumentos desde los que poder generar cambios de valores y actitudes en la ciudadanía, haciéndola consciente del potencial de cambio que está en sus manos y movilizándola. Desde algunas ONGD españolas se está recurriendo a este tipo de herramientas de trabajo con el objetivo de dar a conocer en nuestra sociedad las múltiples causas y caras de la pobreza y las alternativas de acción para alcanzar un desarrollo humano y sostenible.

En el año 2003, se desarrollaron 266 campañas de sensibilización y educación para el desarrollo por parte de 68 ONGD de las 88 de las que disponemos datos<sup>18</sup>. En relación a las múltiples temáticas tratadas en estas campañas, cabe destacar que la mayor parte de las mismas se centraron en las relaciones Norte-Sur, la globalización, la equidad de género, los derechos humanos, la interculturalidad y la inmigración. Aunque, en menor medida, también se trataron otras cuestiones como el medio ambiente, la salud, la infancia, el comercio justo, la responsabilidad social corporativa, los refugiados/refugiadas y el voluntariado.

Desde que fueron adoptados, han sido pocas las campañas centradas exclusivamente en los ODM. En su mayoría, aparte de las realizadas por la organización Jóvenes del Tercer Mundo<sup>19</sup>, han sido llevadas a cabo por la "Plataforma 2015 y más", mediante la celebración de seminarios y la publicación de otros dos anuarios como el que ahora se encuentra entre sus manos. Entre las organizaciones que la componen, se han llevado a cabo campañas sobre objetivos específicos de la Agenda 2015, como la habitabilidad, el comercio justo, el medio ambiente o la igualdad de género. Pero entre ellas, también encontramos campañas que abordan el conjunto de los ODM, como por ejemplo las de la Fundación IPADE, que destacan por la amplia difusión que han tenido en diversos ámbitos sociales como la universidad y la escuela, y también políticos, como algunas administraciones públicas locales<sup>20</sup>.

Todas las temáticas tratadas por las 68 ONGD, a las que anteriormente hacíamos referencia, ponen de relieve aspectos muy interesantes, a la vez que positivos, de sus campañas de sensibilización y educación para el desarrollo. En primer lugar, que las organizaciones que trabajan en estos ámbitos de la cooperación internacional han comenzado a incorporar en sus planteamientos la necesaria referencia al contexto global, como fórmula desde la que entender no sólo las causas, sino también las soluciones a la pobreza. En segundo lugar, su esfuerzo por vincular lo global con los contextos locales, donde se manifiestan los problemas, y desde los que también se generan, se perpetúan, y a veces, se solucionan.

No obstante, más allá de las potencialidades de este tipo de campañas, también encontramos en las mismas ciertas debilidades, o si se prefiere, limitaciones. Basta con remitirnos a los colectivos a los que en principio suelen ir destinadas (público en general y jóvenes, principalmente) y luego establecer una comparación con el público al que finalmente se destinan, para darnos cuenta de lo limitado de su alcance. Desde la mayoría de las ONGD entrevistadas para el estudio, se señalaba que habitualmente este tipo de actividades terminan convirtiéndose en charlas o conferencias con un público ya convencido y militante.

No cabe duda de que estos espacios también contribuyen a la reflexión, al debate y al constante enriquecimiento de los círculos

de la cooperación para el desarrollo, pero también ponen de manifiesto las debilidades de los métodos empleados hasta ahora, así como de la capacidad de las ONGD que apuestan por estas actividades, de generar interés e implicación entre la ciudadanía.

Evidentemente, los limitados medios de difusión de las mismas suponen grandes impedimentos al respecto. Recurrir a medios como la televisión, de amplio alcance social, se convierte en económicamente inalcanzable para la mayor parte de las organizaciones, y las pocas que pueden costárselo, lo suelen utilizar como un mero instrumento de recaudación de fondos. Las alternativas suelen quedar reducidas a los *mailings*, las páginas web de las organizaciones, y en menor medida, porque también son costosas, la radio y las publicaciones.

A pesar del elevado número de campañas llevadas a cabo en el 2003, las partidas de gasto destinadas a las mismas ponen de manifiesto que todavía no han pasado a ser actividades prioritarias dentro del sector.

CUADRO 3

## DISTRIBUCIÓN DEL GASTO ENTRE ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2003)

	% SOBRE EL TOTAL
Sensibilización y educación para el desarrollo	6%
Acción humanitaria	15%
Proyectos de cooperación	79%

FUENTE: CONGDE (2005).

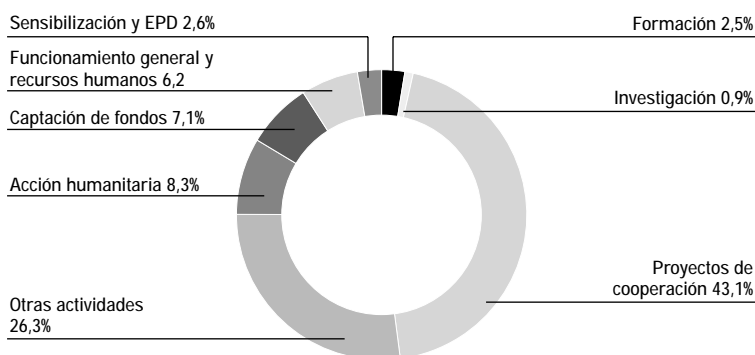
En el cuadro 3 se reflejan claramente las enormes diferencias existentes, en términos financieros, entre las actividades de cooperación internacional. La sensibilización y la educación para el desarrollo tan sólo representaron en el año 2003 un 6 por ciento del gasto total en este tipo de actividades. Pero si tenemos en cuenta el total de los gastos de las ONGD en ese mismo año, incluyendo otro tipo de actividades más allá de las de cooperación internacional, los resultados varían enormemente.

Tal y como queda reflejado en el gráfico 4, el porcentaje de gasto destinado a estas dos actividades desciende a un 2,6 por ciento respecto del total, llegando incluso a ser superado por el de actividades

como la captación de fondos, los recursos humanos y el funcionamiento general de las organizaciones. No obstante, no podemos generalizar ni tomar estos datos como totalmente representativos; para ello, deberíamos recurrir al análisis de muchas otras dimensiones, como por ejemplo el tamaño de las ONGD, la cantidad de personal con que cuentan, la financiación a la que tienen acceso, si ésta es en su mayoría pública o privada, etc.

GRÁFICO 4

## DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE GASTOS DE LAS ONGD (2003)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONGDE (2005).

Aun así, estas cuestiones nos llevan a reflexionar acerca de por qué no se da tanta prioridad a este tipo de actividades, si cada vez más se convierten en imprescindibles para hacer frente a los retos del desarrollo. Se podrían apuntar algunos factores condicionantes, como la capacidad de las organizaciones para llevarlas a cabo, la importancia que les otorgan, si están contempladas en su misión, si cuentan con estructuras necesarias, o incluso el apoyo que reciben desde las políticas e instituciones públicas para desarrollarlas.

Respecto a esta última cuestión, debemos destacar que en los últimos años, las administraciones locales y autonómicas han empezado a introducir la sensibilización y la educación para el desarrollo como dos actividades más entre las subvencionables en materia de cooperación internacional. De hecho, la mayor parte de las encuestas recibidas para el estudio han puesto de relieve que la

mayoría de las actividades de este tipo, hasta la fecha, han sido financiadas desde los ámbitos local y autonómico.

Este apoyo a las mismas viene a producirse en un momento en el que las Comunidades Autónomas, los ayuntamientos, las diputaciones y los municipios están adquiriendo un papel cada vez más relevante en materia de cooperación internacional. Por consiguiente, se está abriendo un marco de oportunidad para las ONGD que quieran apostar por la sensibilización y la educación para el desarrollo, como labor complementaria desde la que propiciar alternativas al actual modelo de desarrollo.

Precisamente por constituir un espacio de mayor contacto con la ciudadanía, el ámbito local se convierte en el más propicio para fortalecer el tejido social y la participación ciudadana en torno a la lucha por los grandes objetivos de desarrollo. Un espacio de oportunidad, desde el que no sólo dar a conocer y promover los Objetivos del Milenio, sino como bien propone el nombre de la "Plataforma 2015 y más", incorporar también a muchos más<sup>21</sup>.

Algunas Coordinadoras Autonómicas de ONGD están, asimismo, poniendo en marcha actividades de educación y sensibilización en torno a los ODM, con el apoyo financiero de las autoridades locales. Con ellas, pretenden no sólo acercar la Agenda 2015 a los ciudadanos y ciudadanas de sus respectivas regiones, sino que además tienen como público objetivo a las propias ONGD. Estas iniciativas han sido promovidas como parte de la campaña "Pobreza Cero" de la CONGDE, que destaca, más allá de su declarado objetivo de sensibilización, por ser una amplia campaña de incidencia política.

#### INCIDENCIA POLÍTICA

Los grandes retos del desarrollo no pueden ser abordados única y exclusivamente desde la voluntad colectiva de las sociedades, sino que también requieren voluntad política. Con el objetivo de incidir en la misma, algunas ONGD españolas contemplan entre sus actividades las campañas de incidencia política.

Desde estas campañas, se informa, se dialoga y se presiona a los colectivos y las instituciones públicas y privadas con capacidad de decisión sobre las cuestiones que afectan a las poblaciones de los

países empobrecidos. A veces, la denuncia se convierte en el principal recurso, pero también se intenta aportar alternativas a un sistema de relaciones basado en la desigualdad y la injusticia.

En el año 2003, 46 de las 88 organizaciones de las que disponemos datos llevaron a cabo un total de 83 actividades de este tipo. La mayor parte de las mismas se centraron en cuestiones como la mejora de la calidad y la cantidad de la ayuda al desarrollo, la defensa de la democracia, la paz y los derechos humanos, y las reglas del comercio internacional.

Como vemos, estas campañas suelen abordar cuestiones que van más allá del ámbito de la cooperación internacional, y que están íntimamente relacionadas con la necesidad de establecer una mayor coherencia entre aquellas políticas con un impacto negativo en las poblaciones del Sur.

No obstante, desde algunas ONGD existe cierta confusión en torno a lo que es la incidencia política, pues denominan así a las campañas de sensibilización destinadas al público en general. Este tipo de actividades pueden contribuir, sin duda alguna, a futuras demandas políticas por parte de la sociedad, pero no constituyen en sí mismas una labor directa de incidencia política.

Desde comienzos del presente año, la incidencia política ha trascendido el ámbito concreto de las organizaciones con la puesta en marcha de la campaña nacional "Pobreza Cero", que forma parte de una Alianza Mundial contra la Pobreza en la que participan organizaciones y movimientos sociales de más de 100 países. El objetivo de esta iniciativa es exigir y presionar a los gobiernos de todo el mundo para que cumplan con los Objetivos del Milenio (sobre todo los compromisos contenidos en el objetivo 8) y los demás compromisos adquiridos internacionalmente<sup>22</sup>.

A lo largo de todo el 2005, la campaña pretende convertirse, y de hecho así lo está haciendo, en la "mayor movilización de la historia de nuestro país contra la pobreza"<sup>23</sup>. A través de la información y la sensibilización, la campaña pretende concienciar a la ciudadanía española de su papel decisivo en este tipo de demandas, e implicarla activamente en la denuncia, la presión y la búsqueda de alternativas a las injusticias que afectan a los pueblos del Sur. Con este objetivo, se están desarrollando multitud de actos de gran

difusión (concentraciones, mesas informativas y de recogida de adhesiones, ruedas de prensa, etc.), cuyo alcance llega a prácticamente todos los ámbitos del territorio español.

Esta campaña está logrando aunar esfuerzos en torno a demandas como la mejora de la calidad y cantidad de la ayuda al desarrollo, la coherencia entre políticas con impacto en los países del Sur, la cancelación de la deuda externa y su conversión en desarrollo, la equidad fiscal y los impuestos globales, la deuda ecológica, el cambio de las normas del comercio internacional, la eliminación de los subsidios a la agricultura en los países desarrollados, un mayor y más fácil acceso a la tecnología, por parte de los países en desarrollo, y la protección de los servicios públicos.

En pocos meses, la campaña ha conseguido implicar en su desarrollo a más de 400 ONGD federadas en la CONGDE y sus Coordinadoras Autonómicas, así como a otros actores representativos de la sociedad civil española: sindicatos como CC OO, UGT y USO, movimientos sociales y, entre otras, organizaciones de jóvenes, mujeres, religiosas, medioambientalistas y de defensa de los derechos humanos.

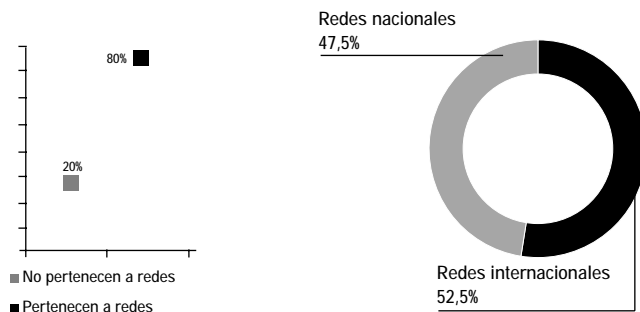
Es la primera vez que se desarrolla en nuestro país una alianza de similares características, basada en la búsqueda de acuerdos y coordinación entre quienes reclaman la lucha contra la pobreza y los que exigen un cambio en el sistema internacional. En ella, todos y cada uno de los actores de la sociedad civil española, incluyendo a los propios individuos, pueden encontrar un espacio de participación en el que ejercer sus responsabilidades, y desde el que presionar para el cumplimiento efectivo de los compromisos internacionales.

#### PARTICIPACIÓN EN REDES

En la primera parte de este capítulo apuntábamos cómo el fomento de los contactos, los intercambios y la asociación se está convirtiendo en un elemento esencial desde el que se contribuye a mejorar la calidad de la cooperación para el desarrollo y al logro de los ODM. Esta necesidad está dando lugar a que cada vez sean más las ONGD españolas que apuestan por abrir sus espacios de participación mediante la presencia en redes de todo tipo.

Un porcentaje muy elevado de las mismas, aproximadamente el 80 por ciento, tiene presencia en al menos una red. Tal y como se refleja en el gráfico siguiente, del total de 263 redes en las que se participa, un 52,5 por ciento son redes internacionales, frente a un 47,5 por ciento de ámbito nacional.

GRÁFICO 5  
PRESENCIA DE LAS ONGD ESPAÑOLAS EN REDES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONGDE (2005).

Respecto a las redes internacionales, cabe destacar que en su mayoría son de ámbito europeo, y que son pocas las organizaciones con presencia en redes del Sur. En el ámbito nacional, las principales redes a las que pertenecen las ONGD españolas son las Coordinadoras Autonómicas y la Estatal. Aunque también existe una gran presencia de las mismas en una amplia gama de redes nacionales, que se caracterizan fundamentalmente por su especialización en un sector (educación, comercio justo, etc.) o un tema específico de cooperación internacional (deuda, ODM, seguridad alimentaria, agua, conflicto israelí-palestino).

Además de favorecer la complementariedad y la coordinación de los esfuerzos desarrollados en los países del Sur, este tipo de alianzas constituyen espacios de concertación desde los que contribuir al fortalecimiento del tejido social en el Norte, y al enorme reto de transformación social necesario para luchar contra la pobreza.

No obstante, la amplia presencia de las ONGD en redes de diverso tipo, no implica *per se* una participación efectiva en las mismas.

Todavía son pocos los avances a este respecto, pues como apuntábamos en otros apartados, estos espacios de diálogo aún no han logrado convertirse en algo más que la mera suma de esfuerzos aislados.

Todo trabajo en red que se precie efectivo y que quiera aportar un valor añadido a la cooperación internacional exige un serio compromiso desde cada una de sus partes. Aunar esfuerzos desde el respeto a la diversidad no es una tarea sencilla; requiere tiempo y recursos, pero sobre todo metodología, dedicación y seguimiento. Por tanto, al igual que en muchas organizaciones existen departamentos específicos de cooperación, comunicación o sensibilización, con personal formado al respecto, debería contemplarse la necesidad de formar a su personal en temas de redes, y apostar así por tener verdaderos expertos en este ámbito.

De otro lado, el despliegue de las potencialidades del trabajo conjunto debe pasar por nuevas formas de organización no jerárquicas, horizontales y flexibles, que también incorporen la participación de otros actores sociales, como sindicatos, universidades, asociaciones de consumidores o movimientos sociales, tanto del Norte como del Sur.

Un marco de oportunidad a este respecto, lo ofrece el amplio proceso de diálogo y concertación entre diversos actores propiciado por la campaña "Pobreza Cero". De fortalecerse y consolidarse, esta iniciativa puede llegar a contribuir al establecimiento y enriquecimiento de nuevas formas de alianza en la lucha contra la pobreza.

### 3. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de estas páginas, hemos indicado que los Objetivos de Desarrollo del Milenio todavía no constituyen una guía de actuación para la mayor parte de las ONGD españolas, pero también hemos insistido en que esto no implica que las mismas no puedan contribuir de forma efectiva a su cumplimiento. Los ODM no son sólo 8 objetivos ni 18 metas, sino una oportunidad para renovar esfuerzos, poner en práctica el "contrato de asociación" y reflexionar en torno a qué papel nos corresponde desempeñar en un contexto tan complejo como el que nos rodea.

Es inestimable la contribución de las ONGD españolas a la lucha contra la pobreza, pero la actual encrucijada en que se encuentra el sistema de cooperación internacional, les exige replantearse cuál es su rol, su responsabilidad, en definitiva cuál es o quieren que sea su aportación al desarrollo humano sostenible.

Tras varias décadas de esfuerzos por erradicar la pobreza y la desigualdad, éstas siguen siendo una realidad presente en muchas partes del mundo. Cada vez más, somos conscientes de que las soluciones técnicas no son garantía alguna de la mejora sostenible de las condiciones de vida de las poblaciones de los países en desarrollo, y denunciarnos abiertamente que es la falta de voluntad política la principal causa de que no se cumplan los acuerdos internacionales íntimamente vinculados a la lucha contra la pobreza.

Pero la voluntad política va mano a mano con el compromiso y la participación activa de la sociedad civil. Sin una implicación activa por parte de la misma, tanto en el Norte como en el Sur, la lucha contra la pobreza jamás logrará alcanzar sus objetivos.

A las ONGD, en tanto que actores especializados de la cooperación para el desarrollo, les corresponde asumir un papel activo a este respecto. El creciente protagonismo de los actores del Sur, que poco a poco se convierten en los principales interlocutores de los donantes del Norte, puede llegar a difuminar el que hasta ahora había constituido el principal valor añadido de las ONGD del Norte—incluyendo a las españolas—, en la cadena de cooperación con el Sur.

Este hecho debe ser interpretado como un logro por parte de las ONGD, y no como una amenaza. En realidad, se convierte en el desencadenante idóneo para que las organizaciones del sector empiecen a buscar su nuevo valor añadido en la lucha contra la pobreza.

Quizás, una apuesta decidida por la concertación social y la educación para el desarrollo en el Norte, y el cuestionamiento de nuestros propios sistemas a través de la incidencia política, sea la vía perfecta para que las ONGD perfilen su ventaja comparativa en el sistema de cooperación internacional.

Pero sea cual sea el futuro escenario de sus intervenciones, Norte y/o Sur, así como la promoción de las redes Sur-Sur, el éxito de las mismas dependerá de que se aborden nuevos métodos de

trabajo, tanto al interior de las propias organizaciones como en su proyección exterior. En numerosas ocasiones, hemos identificado la escasa coordinación y complementariedad entre las organizaciones del sector como la principal causa de que no se proyecten de forma efectiva las múltiples fortalezas que las caracterizan.

Evidentemente, son muchos los condicionantes de su labor, pero también son muchas las alternativas existentes para poder afrontarlos. En este capítulo, se han apuntado algunas vías para conseguirlo, como la de generar sinergias entre esfuerzos, desde el diálogo y la reflexión sistematizada en y entre las organizaciones.

Una cooperación que pretenda ser alternativa debe superar la práctica de las acciones aisladas e inconexas; debe adoptar un enfoque basado en la asociación, en la búsqueda de relaciones estables entre los diversos actores. Cooperar es sumar esfuerzos con un objetivo común, tanto en el Norte como en el Sur, desde el ámbito local hasta el internacional.

Las ONGD deben ser actores clave en la agenda internacional del desarrollo, y tan sólo desde el trabajo conjunto y la coordinación de esfuerzos podrán hacer frente al hasta ahora difícil equilibrio entre lo micro y lo macro, entre lo local y lo global.

La respuesta al interrogante con que abrimos estas páginas queda así en manos de las propias ONGD españolas, a modo de invitación para que reflexionen sobre cuál debe ser su papel, si realmente quieren que los grandes compromisos internacionales trasciendan el ámbito de las ideas y se conviertan por fin en una realidad.

## NOTAS

1. Para un análisis detallado de las limitaciones y aportes de los ODM, véase Echart Muñoz, Enara y Puerto Sanz, Luis Miguel. "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos apuntes críticos", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 15, IUDC-UCM, Madrid, 2005, pp. 143-153.
2. Iglesia-Caruncho, Manuel (coord.), *Acabar con la pobreza. Un reto para la Cooperación Internacional*, Fundación IPADE, IUDC-UCM, Comunidad de Madrid, Madrid, 2003, p. 19.
3. Sitio web disponible en: <http://www.whiteband.org/>.
4. Sitio web disponible en: <http://www.pobrezacero.org/>.
5. CONGDE, *Informe sobre el sector de las ONGD 2004*, Madrid, 2005. Disponible en: [www.congde.org](http://www.congde.org).

6. Véase en: [www.congde.org/codigo.htm](http://www.congde.org/codigo.htm).
7. Dentro de esta categoría incluimos solamente los proyectos de desarrollo, la ayuda humanitaria y de emergencia y las actividades de educación para el desarrollo y sensibilización.
8. En 1999 el gasto, en términos absolutos, destinado a proyectos fue de 310.499.257 euros y en el año 2003 de 368.016.174 euros. Una variación total en cuatro años de 57.516.917 euros más.
9. De las 88 ONGD de que disponemos datos, tan sólo para el 23,8 por ciento de las mismas, los ingresos privados superan el 50 por ciento del total de sus ingresos, siendo en su mayoría contribuciones no finalistas. Para el resto de las ONGD de la muestra, esto es, el 76,2 por ciento, los fondos públicos constituyen la principal fuente de ingreso.
10. Poverty Reduction Strategy Papers.
11. Precisamente para hacer frente a estas limitaciones, la nueva Orden de Bases de abril de 2005 (MAEC-AECI), para la concesión subvenciones a las ONGD, contempla como gastos subvencionables los derivados de la identificación de la intervención en el terreno, hasta un máximo de 20.000 euros por proyecto, siempre que se hayan realizado en el plazo de los cinco meses anteriores a la fecha de terminación del plazo de presentación de propuestas en la convocatoria correspondiente. Disponible en: [www.aeci.es/4-Legislacion/ftp/Ayudas/ord1303.pdf](http://www.aeci.es/4-Legislacion/ftp/Ayudas/ord1303.pdf).
12. A este respecto, cabe destacar que también desde el ámbito autonómico existen algunas iniciativas muy interesantes, como la "Convocatoria de Cooperantes" del Gobierno de Baleares, desde la que se financian actividades de identificación. Asimismo, es novedoso lo contemplado en el Borrador del Plan General de Cooperación 2005-2008 de la Comunidad de Madrid, en el que se prevé la creación de una convocatoria específica para subvencionar actividades de identificación participativa de necesidades en los países en desarrollo. Una iniciativa que sin duda contribuiría a hacer frente a los enormes costes asociados a este tipo de actividades y a mejorar la calidad en la identificación de las intervenciones. Para un análisis más detallado véase: CAM, *Borrador del Plan General de Cooperación 2005-2008 de la Comunidad de Madrid*, 2005, pp. 70-71. Disponible en: [www.madrid.org/cservicios\\_sociales/desarrollo/Borrador\\_05.pdf](http://www.madrid.org/cservicios_sociales/desarrollo/Borrador_05.pdf).
13. Desde el IUDC-UCM, se editó en 1999 una de las primeras obras centradas específicamente en el tratamiento que se da a la evaluación en la cooperación para el desarrollo en España. IUDC-UCM, "La evaluación de la ayuda al desarrollo". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 4, Madrid, primavera-verano, 1999. Véanse en este mismo número los artículos de Cudiño, Florencio, "El sistema de evaluación de la cooperación española", pp. 31-49 y el de Rodríguez-Carmona, Antonio, "El problema de la evaluación en las ONGD", pp. 83-101.
14. Larrú, J. M., "Razones para implantar un sistema de evaluación en las ONGD y sus consecuencias". *Revista de Fomento Social*, nº 5, 2002, p. 693.
15. MAEC, ORDEN AEC/1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la realización de intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo, *BOE*, núm. 113, jueves 12 de mayo, 2005. Disponible en: [www.aeci.es/4-Legislacion/ftp/Ayudas/ord1303.pdf](http://www.aeci.es/4-Legislacion/ftp/Ayudas/ord1303.pdf).
16. MAEC, *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de planificación y evaluación de políticas de desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, enero, 2005. Disponible en: [www.aeci.es/14-Documentacion/Publici-docs\\_secipi/docs\\_coop/plan\\_director.pdf](http://www.aeci.es/14-Documentacion/Publici-docs_secipi/docs_coop/plan_director.pdf).

17. Desde algunas ONGD entrevistadas se señala que este nuevo sistema sigue obligando a las organizaciones parte del consorcio a rendir cuenta de sus actividades de forma separada, introduciendo más dificultades a la ya de por sí complicada labor administrativa de las mismas.
18. Para un análisis en detenimiento de las actividades de educación para el desarrollo de las ONGD que pertenecen a la CONGDE, véase la *Guía de recursos de educación para el desarrollo* que se encuentra disponible en: [www.congde.org](http://www.congde.org).
19. Entre otras iniciativas de esta organización, encontramos un cuaderno didáctico sobre los ODM, que puede ser consultado en: [www.jovenestercercomundo.org](http://www.jovenestercercomundo.org).
20. Entre otras muchas iniciativas, la Fundación IPADE llevó a cabo en el 2004 un programa de radio sobre los ODM, fruto de una investigación en la que participaron estudiantes de postgrado que se estaban iniciando en el ámbito de la cooperación internacional. Muy interesantes son sus publicaciones sobre la Agenda 2015, algunas de ellas se encuentran disponibles en formato electrónico en: [www.fundacion-ipade.org](http://www.fundacion-ipade.org), así como en la sección "Agenda 2015" de la página del IUDC: [www.ucm.es/info/IUDC](http://www.ucm.es/info/IUDC). Actualmente, y en consorcio con otras dos ONG de la Plataforma, Solidaridad internacional y Fundación CEAR, se está desarrollando la campaña 2015 "Iguales para hoy", en el ámbito de la Comunidad de Madrid, referida a la transversalidad de la participación de las mujeres en los ODM.
21. Muy interesante es la iniciativa emprendida por la "Plataforma 2015 y más", junto con los ayuntamientos del sur de la Comunidad de Madrid. Mediante el establecimiento de una alianza entre los ayuntamientos del Sur, el proyecto pretende contribuir, a partir de las experiencias y desarrollo de la Agenda social local, al conocimiento de los ODM entre sus ciudadanos y ciudadanas, favoreciendo iniciativas respecto a los mismos por parte de las asociaciones de base.
22. Se puede acceder a la campaña a través de: [www.pobrezacero.org](http://www.pobrezacero.org).
23. Esto sin olvidar las importantes movilizaciones que ya tuvieron lugar a mediados de los años noventa con motivo de la campaña de reivindicación del 0,7 por ciento del PIB para los países en desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

- CAM, *Borrador del Plan General de Cooperación 2005-2008 de la Comunidad de Madrid*, 2005. Disponible en: [www.madrid.org/cservicios\\_sociales/desarrollo/Borrador\\_05.pdf](http://www.madrid.org/cservicios_sociales/desarrollo/Borrador_05.pdf).
- CONGDE, *Informe sobre el sector de las ONGD 2004*, Madrid, 2005. Disponible en: [www.congde.org](http://www.congde.org).
- CONGDE, *Directorio electrónico de ONGD*, Madrid, 2000. Disponible en: [www.congde.org](http://www.congde.org).
- CONGDE, *Guía electrónica de recursos de educación para el desarrollo*. Disponible en: [www.congde.org](http://www.congde.org).
- ECHART MUÑOZ, Enara y PUERTO SANZ, Luis Miguel, "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos apuntes críticos", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 15, IUDC-UCM, Madrid, 2005, pp. 143-153.
- GUDIÑO, Florencio, "El sistema de evaluación de la cooperación española", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 4, Madrid, primavera-verano, 1999, pp. 31-49.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel (coord.), *Acabar con la pobreza. Un reto para la Cooperación Internacional*, Fundación IPADE, IUDC-UCM, Comunidad de Madrid, Madrid, 2003.

- IPADE, *Un viaje hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Fundación IPADE, IUDC-UCM, Comunidad de Madrid, Campaña de Naciones Unidas para los Objetivos del Milenio, 2005.
- IPADE, *Únete. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Fundación IPADE, IUDC-UCM, Comunidad de Madrid, Campaña de Naciones Unidas para los Objetivos del Milenio, 2004.
- IUDC-UCM, "La evaluación de la Ayuda al Desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 4, Madrid, primavera-verano, 1999.
- LARRÚ, J. M., "Razones para implantar un sistema de evaluación en las ONGD y sus consecuencias", *Revista de Fomento Social*, nº 5, 2002, p. 693.
- MAEC, *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de planificación y evaluación de políticas de desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, enero, 2005. Disponible en: [www.aeci.es/14-Documentacion/Public-docs\\_secipi/docs\\_coop/plan\\_director.pdf](http://www.aeci.es/14-Documentacion/Public-docs_secipi/docs_coop/plan_director.pdf).
- MAEC, ORDEN AEC/1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la realización de intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo, *BOE*, núm. 113, jueves 12 de mayo, 2005. Disponible en: [www.aeci.es/4-Legislacion/ftp/Ayudas/ordi303.pdf](http://www.aeci.es/4-Legislacion/ftp/Ayudas/ordi303.pdf).
- RODRÍGUEZ-CARMONA, Antonio, "El problema de la evaluación en las ONGD", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 4, Madrid, primavera-verano, 1999, pp. 83-101.

## WEBS DE INTERÉS EN RELACIÓN A LOS ODM

- Campaña "Pobreza Cero": [www.pobrezacero.org/](http://www.pobrezacero.org/).
- Campaña del Milenio: [www.millenniumcampaign.org](http://www.millenniumcampaign.org).
- Campaña del Milenio-España: [www.sinexcusas2015.org/](http://www.sinexcusas2015.org/).
- Llamada global para actuar contra la pobreza: [www.whiteband.org/](http://www.whiteband.org/).
- Proyecto Agenda 2015: [www.ucm.es/info/IUDC/Agenda2015/Agenda2015.htm](http://www.ucm.es/info/IUDC/Agenda2015/Agenda2015.htm).
- Proyecto del Milenio: [www.unmillenniumproject.org](http://www.unmillenniumproject.org).

## PARTENARIADO EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

CRIS CARLES

Coordinadora regional de VSF en el Caribe.  
Veterinarios Sin Fronteras

CARLES SOLER

Coordinador de proyectos de VSF.  
Veterinarios Sin Fronteras

### 1. QUÉ ES UN PARTENARIADO

El actual sistema de cooperación para el desarrollo, gestionado por Organizaciones No Gubernamentales, se suele fundamentar en relaciones de colaboración entre organizaciones de los países donantes de la ayuda en el Norte con organizaciones de los países receptores del Sur. El *partnership* que se establece entre ambas organizaciones es lo que intentaremos definir y caracterizar en este capítulo, sin olvidar una mirada crítica a las perversiones en las que puede caer el concepto cuando las relaciones se establecen sin una visión política clara o con unos principios éticos laxos. Este capítulo no pretende ser un estudio exhaustivo de todos los tipos de relaciones que pueden establecerse, sino tan sólo un intercambio de opiniones, a partir de la experiencia de VSF en el desarrollo de sus relaciones institucionales con contrapartes del Sur.

Para VSF el partenariado “es una alianza entre organizaciones ideológicamente afines con una visión compartida del desarrollo, que desarrollan estrategias y esfuerzos conjuntos para impulsar la transformación social necesaria para obtenerlo”. Es un encuentro de afines ideológicos, que evolucionan juntos en un proceso de aprendizaje mutuo y en un camino de horizonte compartido. En VSF mantenemos relaciones muy estables con las contrapartes con las que se

desarrolla esta sintonía, de forma que pasamos a ser socios estratégicos, con las ventajas que eso implica para la visión a largo plazo.

*En muchos casos, esa visión de la estrategia para el cambio social, ha sido interiorizada por VSF a propuesta de una contraparte. En República Dominicana, los proyectos de bancos ganaderos para mujeres gestionados por Ce-Mujer se han desarrollado como una estrategia valiosa para el cuestionamiento de las relaciones de poder entre sexos. Desde 1993, esta herramienta válida se ha compartido por VSF con otras muchas contrapartes en otros proyectos en el mismo país (Eemur, Cepros, Promus, Cepocs, Incap) y después de 12 años, seguimos colaborando con Ce-Mujer.*

Estas organizaciones del Sur o contrapartes varían enormemente en los distintos contextos nacionales, pero en general pueden englobarse en alguno de estos dos grupos:

- a) Asociación de profesionales locales comprometidos con el desarrollo de su país que presta servicios de acompañamiento y asesoría a comunidades de base, generalmente bajo la forma legal de ONG.
- b) Estructuras de segundo grado de las propias comunidades de base, dotadas de más o menos capacidad de ejecución técnica al servicio de su membresía y que funcionan bajo distintos modelos organizativos: cooperativas, asociaciones, federaciones.

Indudablemente se establecen otra diversidad de relaciones con otros tipos de actores, desde dependencias de la administración local, pasando por centros de investigación, universidades, empresas locales de servicios o asesorías, e incluso otras ONG internacionales, pero no caracterizaremos este tipo de relaciones bajo el concepto de partenariado que VSF maneja.

*En Uganda, se está trabajando con una cooperativa de servicios (créditos y ahorro) Bululu Multipurpose Cooperative para realizar, con otras contrapartes locales, un Programa de Microcréditos. El trabajar con ella nos ha permitido intercambiar*

*experiencias respecto a la gestión de créditos y respecto a diferentes visiones que se tienen respecto al instrumento de créditos (por ejemplo, créditos viables frente a créditos sociales).*

El partenariado no debe, necesariamente, estar ligado a una relación financiera y no presupone disponer de una capacidad institucional determinada. Sin embargo, la realidad de la cooperación para el desarrollo actual tiende a centrar las relaciones en la ejecución de un proyecto concreto, donde la ONG del Norte aporta recursos y fiscaliza su utilización, mientras que la ONG del Sur los ejecuta en la zona de intervención, con o sin la participación directa de la propia ONG del Norte. En este caso, la capacidad de ejecución de la contraparte del Sur sería un elemento fundamental a la hora de constituir el partenariado, que se vería circunscrito al proyecto a ejecutar.

*En Haití, VSF ha trabajado con organizaciones con distintos niveles de desarrollo institucional: INTERVET, una red de agentes veterinarios (productores formados como auxiliares), con una enorme capacidad de respuesta ante emergencias sanitarias, pero menor capacidad de gerencia de fondos de cooperación al desarrollo. Por otra parte, VETERIMED, es una ONG profesional consolidada, con cobertura nacional y capacidad de gestionar programas complejos con fondos internacionales.*

La horizontalidad en una relación centrada en la financiación se hace más difícil sobre todo cuando la supervivencia de una organización y su trabajo dependen de la otra, que está en condiciones de incidir sobre los objetivos, forma de trabajar e incluso la dinámica interna de su supuesta aliada. Muchas organizaciones del Sur terminan convirtiéndose en ejecutoras subordinadas de las prioridades definidas por las organizaciones del Norte<sup>1</sup>.

Si el partenariado es una alianza política y estratégica de organizaciones civiles para la transformación social, entendemos que debe fundamentarse en algunos principios fundamentales:

- *Respeto* a las visiones y formas de hacer del socio. Si las diferencias no pueden superarse con diálogo, acuerdos y flexibilidad, es mejor abandonar la alianza antes que imponer

critérios en aras de la consecución de unos resultados que han dejado de ser compartidos en concepto o en método. Las organizaciones locales tienen su propia visión y prioridades. No podemos tratarlas como meros ejecutores a nuestro servicio. A la inversa, desde las organizaciones internacionales no tenemos por qué aceptar y asumir todo lo local como prioridad, ya que, como organización social, también tenemos nuestra propia visión del mundo y una definición propia de misión institucional.

- *Equilibrio* en el compartir las cargas de trabajo y las esferas de actuación, en función de los potenciales de cada socio. En general, y aunque hay un porcentaje de tareas compartidas, las organizaciones del Norte y las del Sur tienen espacios específicos de actuación, que suelen ser distintos.
- *Confianza*, la propia de una sociedad de aliados, que unifica esfuerzos hacia el exterior y basa su fortaleza en la solidez de la propia alianza. Las desconfianzas, fisuras y susceptibilidades insumen energía hacia el interior, debilitan la alianza y disminuyen el impacto hacia el exterior. Si la confianza no es un punto de partida o no puede reconstruirse tras una crisis, el partenariado no funcionará con soltura.
- *Transparencia* en el manejo de la información en el interior del partenariado y hacia el exterior de la alianza, de forma que la transparencia se consolide como un elemento de confianza en el interior y una proyección de credibilidad hacia el exterior. Especialmente en los temas de gestión financiera, todas las partes tienen que manejar el mismo nivel de información sobre los presupuestos, los requerimientos, acuerdos, dificultades de consecución o ejecución de recursos, y todos los temas financieros deben poder ser presentados hacia el exterior con claridad.
- *Criticidad* saludable y necesaria entre socios y con el objetivo de crecer y mejorar a través de la reflexión crítica y mutua. Sin esa capacidad de cuestionar y cuestionarse, no será posible la maduración de cada socio y de la propia alianza. Para que así sea, debe partir del respeto y del reconocimiento a la trayectoria personal e institucional de los socios.

No todas estas características están presentes en todos los partenariados, ni siquiera se mantienen estables en la misma alianza, sino que más bien se construyen y se fortalecen en la cotidianeidad de las relaciones. Partiendo de la sintonía ideológica y de una trayectoria institucional que permita vaticinar una relación positiva, el partenariado se desarrolla hacia niveles cada vez mayores de confianza, apertura a la crítica, etc. En muchos casos, las relaciones institucionales se construyen alrededor de las relaciones personales, por lo que la continuidad en los cargos de los recursos humanos termina siendo un elemento de consolidación no sólo de las instituciones en sí mismas, sino de sus relaciones externas.

Algunos vínculos institucionales nacen a partir de una solicitud concreta para la ejecución de un proyecto, otras en el marco de una asistencia técnica, otras por afinidades en objetivos y visión, que llevan a compartir espacios y foros de actuación. Si se pretende que las relaciones con las contrapartes sean alianzas estratégicas y no acuerdos coyunturales, es necesario madurar en el conocimiento mutuo y el compromiso progresivo. Es en el día a día de las relaciones que la ONG del Norte va ganando reconocimiento con una política real de respeto crítico no intervencionista y que la contraparte del Sur va ganando ese mismo reconocimiento por sus relaciones de acompañamiento al proceso de las organizaciones de base, como beneficiarios últimos de los servicios de la cooperación.

En VSF entendemos que es más importante el proceso de identificación y conocimiento mutuo de contrapartes que identificar un proyecto. La contraparte es la aliada a largo plazo, con la que ejecutaremos planes de desarrollo en una zona, cuyos ejes concretos serán definidos junto con la población beneficiaria a cuyo servicio estamos las organizaciones. Los proyectos variarán en distintas zonas y sus ejes evolucionarán para el mismo grupo de base, conforme se vayan superando fases y necesidades. La dimensión y envergadura de los proyectos variará en función de la capacidad de ejecución de la contraparte, que podrá ser reforzada en el marco de cada acción y en función de las necesidades específicas. Por tanto, el criterio de selección de contrapartes está en la esfera de lo político, dando por sentado que en los aspectos técnicos puede haber un crecimiento mutuo y, en muchas ocasiones, compartido con y por otras organizaciones.

*En República Dominicana, IDEAC es un aliado estratégico de VSF. Con las distintas cooperativas a las que IDEAC apoya, hemos trabajado en dos provincias distintas y en programas tan diversos como el fomento ganadero, la producción, transformación y comercialización de café orgánico o la problemática de la población migrante. El núcleo es la alianza IDEAC-VSF, pero la experiencia desarrollada por IDEAC en el acompañamiento a cooperativas ha sido compartida con VETERIMED mediante intercambios de experiencias.*

Aun en el caso de que el partenariado no esté mediatizado por la transferencia económica, las relaciones pueden ser muy desiguales si los niveles de desarrollo institucional son muy dispares. Pero las desigualdades pueden ser oportunidades de colaboración si no se pierden de vista los principios éticos que deberían regir las relaciones de partenariado. Precisamente estos espacios de asimetría institucional, junto con la especialización de alguna de las dos instituciones, son los que se prestan al desarrollo del fortalecimiento institucional como uno de los ejes o complementos de los proyectos de cooperación.

*En Uganda, VSF trabaja con HOSU desde el año 1998. En ese momento HOSU era una asociación de base, sin una estrategia bien definida y con una capacidad limitada en la gestión de los proyectos. Esto supuso que en los primeros años, VSF se tuviera que implicar mucho en la ejecución del proyecto, pero, de forma paralela, se fueron dando instrumentos para aumentar su capacidad organizativa. En la actualidad, HOSU sigue siendo una contraparte pequeña, pero tiene suficiente capacidad de gestión y seguimiento de proyectos y sigue teniendo un compromiso con las comunidades beneficiarias. Y además, HOSU es uno de nuestros aliados estratégicos para implementar un Programa de Producción Agropecuaria en la región teso. Si bien en dicha zona existen otras ONG de mayor envergadura, y tal vez con mayor capacidad de gestión, no son instituciones con una visión de compromiso, de cambio y de manera de entender el partenariado.*

## 2. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL PARTENARIADO

Trabajar en el fortalecimiento institucional de las organizaciones locales no sólo es una forma de apoyar la estructuración de la sociedad civil de los países en los que trabajamos, sino que también es una forma de aumentar la capacidad de esa sociedad civil organizada para dar respuesta a las necesidades que identifica o reivindicar los cambios políticos para responder a las problemáticas estructurales que generan inequidad y subdesarrollo.

Indudablemente el fortalecimiento es una oportunidad, una oferta que se hace a las contrapartes, no un requisito o una imposición. Así, las inversiones en formación y asesoría sólo serán útiles en la medida en que respondan a la necesidad y demanda de las contrapartes. Incluso en las situaciones de crisis institucional más complejas que VSF ha tenido que enfrentar, si no hay una voluntad real de autocrítica, cambio y reflexión, los resultados serán precarios o nulos.

*En Uganda y en República Dominicana, por ejemplo, nos hemos encontrado con contrapartes reacias a incorporar formaciones destinadas al fortalecimiento y no han considerado las recomendaciones propuestas por las diferentes asesorías externas realizadas. A pesar del esfuerzo realizado para mejorar la capacidad organizativa y gerencial de las contrapartes, no se han conseguido los resultados previstos, puesto que ambas contrapartes no veían la necesidad de realizarlo, no le daban la importancia debida... En este caso, posiblemente el error cometido por VSF fue forzar un proceso cuando la contraparte no sentía la necesidad. Lo mejor, tal vez, hubiera sido no continuar con el partenariado por no cumplirse los principios de confianza y criticidad.*

Al respecto queremos realizar, al menos, tres apreciaciones:

1. El fortalecimiento institucional y el acompañamiento para el cambio es una labor especializada que no se puede abordar

- desde la buena voluntad y el deseo de “apoyar a la contraparte”. Sin las herramientas de facilitación y la experiencia necesaria, los procesos de fortalecimiento institucional pueden tener resultados contraproducentes.
2. Antes de plantear un proceso de fortalecimiento institucional a las contrapartes del Sur, las ONG del Norte deberíamos tener suficiente capacidad crítica y de reflexión para identificar nuestras debilidades institucionales y poner en marcha un proceso de fortalecimiento interno.
  3. Asimismo, también sería oportuno que estos procesos y acompañamientos de fortalecimiento institucional fueran recíprocos. Es decir, que no sólo se piense que estos apoyos se dan de las ONG del Norte a las contrapartes del Sur, sino que también se pueden dar a la inversa.

### 3. ESPACIOS DE COLABORACIÓN INSTITUCIONAL

Hay esferas de capacitación técnica, metodológica y gerencial, espacios para el intercambio de experiencias institucional, que pueden hacer aportes valiosos al desarrollo de capacidades locales en una diversidad de ámbitos.

Esta asistencia puede estructurarse colectivamente, como espacios de formación y reflexión sobre temas de interés compartido, o bien como asesorías personalizadas para cada organización, en función de su trayectoria y necesidades concretas.

Respecto al ámbito de colaboración, entendemos que hay una serie de espacios que suelen ser los más demandados por las contrapartes, y que repasaremos brevemente.

#### 3.1. COLABORACIÓN FINANCIERA

En los últimos años hay una tendencia de los donantes a descentralizar la gestión de sus recursos hacia delegaciones en los países de destino, a la vez que los canaliza directamente a través de organizaciones locales. Esta tendencia puede suponer la desaparición paulatina de Organizaciones del Norte que se limitan a hacer

intermediación de los recursos, en algunos casos con costes altos, a favor de las organizaciones del Sur o de aquellas organizaciones del Norte que agreguen algún tipo de valor añadido a los recursos que transfieren, mediante aportes técnicos, de experiencia o de otra naturaleza.

Pero actualmente, el sistema más habitual pasa por la captación de recursos públicos en el Norte por parte de la ONG internacional, que es responsable frente a las administraciones donantes, en algunos casos<sup>2</sup> con requerimientos de justificación del gasto bastante laboriosos. La contraparte es co-responsable de esta gestión en mayor o menor medida, dependiendo de su capacidad de manejo financiero o de las políticas de intervención de la ONG internacional.

En cualquier caso, lo importante es que la relación de partenariado no se vea mediatizada por la dependencia financiera que muchas contrapartes del Sur tienen de sus homónimas del Norte. En el actual estado de cosas, las ONG del Norte podemos buscar los recursos y ése es nuestro trabajo mayoritario, mientras que las organizaciones del Sur tienen el protagonismo de la ejecución sobre el terreno. Son las dos partes de un trabajo que busca un único objetivo. Para avanzar en la visión del mundo compartida en el partenariado, posiblemente necesitaremos varios programas, proyectos y mucha reflexión, planificación y actuación. Quien aporta los recursos no debería ser un elemento de inequidad o expresión de poder a lo interno de un partenariado maduro.

*En la República Democrática del Congo existe una relación de partenariado con CADHOP (Grupo de Apoyo para los Derechos Humanos y la Paz), que se dedica a monitorear y denunciar los casos de violaciones de derechos humanos en esta zona de conflicto y a promocionar encuentros de sensibilización para la paz y la reconciliación. Con esta contraparte no tenemos una relación financiera, sino que se basa en facilitar información para que, desde VSF, podamos difundir y denunciar la situación existente en la región del Nord Kivu, que nos asesoren para trabajar en zonas de conflicto y realizar talleres de reconciliación y resolución de conflictos con las otras contrapartes de la zona.*

### 3.2. COLABORACIÓN TÉCNICA

Durante muchos años en VSF entendimos lo técnico restringido a la producción animal, y sentíamos que nuestra especificidad profesional y experiencia en otras acciones de desarrollo era nuestro mejor aporte al diseño y calidad en la ejecución de los proyectos de cooperación. En aquel contexto, hicimos aportes valiosos a la didáctica de los materiales de formación de promotores/promotoras pecuarios y a la concepción técnica de modelos de producción sostenibles y adaptados a las condiciones locales.

Conforme tuvo lugar nuestra propia maduración institucional, aprendimos de nuestras contrapartes que lo técnico-veterinario estaba lejos de ser lo más importante y entendimos la importancia del fortalecimiento organizativo de los grupos de base, del enfoque metodológico como expresión del enfoque político, de la gestión de herramientas como tales y no como fines en sí mismos (crédito, capacitación...) y otra serie de elementos que, afortunadamente, han venido a enriquecer los aportes que intentamos hacer con el trabajo de nuestra asociación.

Fruto de este aprendizaje, entendemos la colaboración técnica en un marco mucho más amplio, que incluye todas las herramientas necesarias para el desarrollo del trabajo de campo<sup>3</sup>, desde las metodologías participativas de diseño y gestión de acciones de desarrollo, la capacitación creativa y didáctica basada en los principios de la educación popular, facilitación y acompañamiento de los procesos internos y la consolidación de las organizaciones de base, la resolución de conflictos, las dinámicas de animación, pero también la gestión sostenible y social de los créditos, o la capacidad de acompañar la realización participativa de estudios de viabilidad, mercado o el diseño de estrategias de comercialización. Todos éstos son instrumentos que en VSF hemos adquirido de la colaboración con muchas de nuestras contrapartes en el Sur con niveles de institucionalidad altos. Tras sumar nuestra propia experiencia, intentamos traspasar estas capacidades a otras organizaciones con menor trayectoria.

*En Cuba, VSF mantiene un partenariado estratégico con la ACPA desde 1995, Asociación Cubana de Producción*

*Animal. Su especialización y el alto nivel técnico de sus profesionales no dejó muchos espacios para la colaboración técnica-veterinaria de VSF. Sin embargo, desde el 2002, se inició un proceso de formación del personal de la ACPA en metodologías participativas, que ha supuesto una auténtica revolución interna y de la proyección de ACPA hacia los criadores.*

### 3.3. COLABORACIÓN GERENCIAL

En VSF entendemos que la capacidad de ejecución de una organización no es un criterio de selección. Escogemos socios por su visión política, la calidad de su acompañamiento a los procesos locales y el compromiso real con el desarrollo. La capacidad de gestión puede aumentarse, pero el compromiso es difícil de generar. Para VSF las habilidades gerenciales de las contrapartes deben ser proporcionales a la envergadura del proyecto o de la acción, a la vez que el propio proyecto es un oportunidad para aumentarlas, de cara a futuras acciones de mayor magnitud.

El apoyo gerencial pasa por optimizar las capacidades de planificación y autoevaluación (incluyendo la propia formulación y monitoreo de proyectos y programas de desarrollo), el manejo contable, administrativo y financiero, el desarrollo de procedimientos que operativicen el trabajo, la gestión de los recursos humanos y todo aquello que aumente la capacidad de canalizar recursos eficazmente.

*En Bolivia, tras una previa identificación de necesidades gerenciales y a propia petición de las contrapartes bolivianas, desde la Coordinación Regional de VSF en Bolivia se está implementando un proyecto de fortalecimiento institucional, cuyos beneficiarios directos son las propias contrapartes bolivianas y que aborda 4 líneas de acción: (1) Capacitación de las direcciones institucionales (dirección participativa, marco legal de las ONG en Bolivia, diseño y gestión institucional, planificación estratégica y planificación operativa); (2) Capacitación de los administradores (instrumentos presupuestarios, marco legal tributario de las ONG en Bolivia); (3) Capacitación de los técnicos (metodologías participativas, diagnósticos, modelos de producción*

*y comercialización, seguimiento y monitoreo) y (4) Taller de soberanía alimentaria, como línea de acción más política con el objetivo de realizar un análisis conjunto para debatir el enfoque de soberanía alimentaria y definir estrategias para incorporar dicho enfoque a planes de acción futuros (modelos de producción, accesos a los recursos, relación con los mercados e incidencia política).*

### 3.4. TEJIENDO REDES

En ocasiones, VSF es la intermediaria de algunas de estas habilidades, pero en muchos casos es simplemente la facilitadora del encuentro entre contrapartes para compartir experiencias y capacidades, de forma que el fortalecimiento institucional se materializa en estos intercambios. No sólo estamos hablando de una acción puntual de intercambios de experiencias entre organizaciones, sino de facilitar o fomentar la creación de redes de organizaciones con intereses comunes, que se puedan complementar entre sí o donde se creen sinergias.

El hecho de trabajar con un marco muy estable de contrapartes del Sur también facilita que las redes de colaboración, que se establecen entre contrapartes, sean asimismo estables. La estructura orgánica descentralizada en Coordinaciones Regionales, con la que trabaja VSF, también facilita la creación y consolidación de estos vínculos, donde en muchas ocasiones nos limitamos a poner en contacto organizaciones con capacidades complementarias o a organizar sesiones formativas facilitadas por uno de los socios locales, por personal de la Coordinación Regional de VSF o por personal externo especializado. Otra ventaja de las redes es la priorización de necesidades y la definición conjunta de áreas de formación e intercambio, en el marco de planes de desarrollo institucional elaborados colectivamente.

*En Guatemala, se ha creado una Mesa Nacional de Soberanía Alimentaria formada por una diversidad de agentes sociales (asociaciones de campesinos, técnicos, ONG guatemaltecas e internacionales), donde VSF participa, cuyos objetivos son crear una red de alerta para denunciar casos que*

*vulneran el derecho a la alimentación, el derecho a la soberanía alimentaria (acceso a tierras, acceso a semillas, etc.) y sensibilizar a la sociedad civil (consumidores) para un consumo responsable y viable.*

### 3.5. DEBATE, REFLEXIÓN Y ACCIÓN POLÍTICA PARA EL CAMBIO

El aporte de VSF en esta área está más en la creación de espacios de encuentro que permitan a las contrapartes levantar el punto de mira sobre la gestión cotidiana. Entendemos que una de las ventajas de nuestra participación, relativamente distante de la ejecución cotidiana, permite mantener el ángulo suficiente para cuestionar la utilidad de cada una de las acciones.

Más allá de la valoración crítica y política de la utilidad de las acciones, se intenta generar espacios de encuentro y acción conjunta sobre las políticas locales e internacionales generadoras de desigualdad. El papel de VSF es de catalizador de las reacciones locales, de alimentar las iniciativas que se generen en las propias contrapartes. No creemos en la composición de las agendas de desarrollo e incidencia del Sur desde el Norte.

Al respecto aún nos queda mucho por aprender y crecer, pero en este crecimiento se deberían romper ciertos moldes establecidos e intentar, por ejemplo, incorporar en los programas de cooperación del Sur la incidencia política en el Norte. De nada sirve realizar acciones en el Sur para una transformación social si ésta no se fomenta, no se realiza en el propio Norte.

## 4. LA POBLACIÓN BENEFICIARIA DE LOS PROYECTOS DE PARTENARIADO ENTRE ONG

¿Cuál es el papel de las comunidades de base en este partenariado que hemos descrito? Aun en el caso de que la contraparte sea una estructura de segundo grado de los grupos de base, como una federación o la central de una cooperativa por distritos, la verticalización de la estructura supone el alejamiento de los socios/socias de base o preceptores del servicio de acompañamiento y asesoría.

El partenariado debe ser una alianza en beneficio de un sector social particular definido previamente, de un determinado sector social en una cierta zona geográfica. Hemos dicho que lo importante es seleccionar contrapartes con una visión del desarrollo armónica con la nuestra, ya que siempre podemos aumentar su capacidad de ejecución mediante el fortalecimiento institucional. El siguiente paso es definir qué es exactamente lo que haremos, si eso se enmarca en un proyecto, si se centra un sector o área geográfica determinada o si excede esa esfera para abarcar el ámbito de la incidencia política. Aquí es donde la definición corresponde a la población beneficiaria y a sus organizaciones de base.

Las ONG plasmamos las aspiraciones y visiones de la población en planes de trabajo financiables y ejecutables en plazos concretos. Nuestra labor es ir acompañando el proceso de desarrollo que la comunidad beneficiaria visualiza en su futuro y con su modelo de desarrollo, sin imponer nuestras visiones ni interpretar o mediatizar sus aspiraciones. El papel de las ONG está en la facilitación externa y nunca puede confundirse ni usurpar el liderazgo interno de las propias organizaciones de base.

Sin embargo, queremos llamar la atención a los extremismos, incluso en los conceptos de participación. No todo lo que diga la comunidad de base es necesariamente bueno. No todos los representantes de las comunidades de base son interlocutores válidos y legitimados por el colectivo. No todas las visiones están recogidas si no se hace un esfuerzo consciente de recopilar los aportes de todos los sectores y actores, especialmente las mujeres. Desde las ONG tenemos que hacer un doble esfuerzo, por una parte para garantizar que todas las visiones son tenidas en cuenta y por otra parte, intentar enriquecerlas con un aporte externo humilde y respetuoso. No se trata de imponer nuestra visión, sino de aportar algo desde otro ángulo que las comunidades de base no tienen, asumiendo que nuestro papel no es el de conducir a los beneficiarios desde el paternalismo. A la vez tenemos que evitar exagerar nuestro papel de interlocutores, sin caer en el error de interpretar en demasía, hasta el punto de dejar de ser altavoces de las propuestas de las comunidades para pasar a ser quienes hacen las propuestas.

Igualmente y durante la ejecución de los proyectos, el esfuerzo debe ser de nuevo visibilizar todas las opiniones en relación a los avances, los problemas, las ventajas, la adecuación a la visión original, etc. Las comunidades deberían participar en la ejecución de una forma protagónica, como un paso previo a la autogestión. Nuestro papel es garantizar que así sea.

## 5. RIESGOS Y PERVERSIONES DEL PARTENARIADO: ANÁLISIS CRÍTICO DEL MODELO

Esta concepción teórica del partenariado no siempre se manifiesta así en la práctica, por lo que consideramos necesario un análisis y reflexión sobre algunas de las realidades que pueden encontrarse al establecer relaciones de partenariado.

### 5.1. IMPOSICIÓN DE MODELOS DE DESARROLLO Y RELACIONES

No es nada nuevo afirmar que desde los países del Norte se han impuesto una serie de modelos sociales, políticos y económicos a los países del Sur. Esta imposición y, a veces, injerencia, se hace desde los mismos gobiernos, desde los organismos internacionales (imponiendo Programas de Ajustes Estructurales que priman los balances económicos frente a los beneficios sociales), pero también lo hacemos desde las ONG del Norte, bien de una manera inconsciente, fruto de la ignorancia, o de manera consciente desde la prepotencia. Ambas situaciones son igualmente preocupantes, ya que no es la intención, sino las consecuencias, las que cuentan para el Sur cuando interferimos en su forma de trabajar.

Desde las mismas ONG estamos imponiendo unos modelos organizativos y asociativos, unos modelos de democracia local o gobernabilidad, unos modelos productivos y económicos a partir de los proyectos de cooperación, y éstos han sido asumidos por las contrapartes del Sur. Y ello se ha hecho ignorando e incluso despreciando las estructuras organizativas y sociales existentes en los mismos países del Sur. Demasiadas veces se habla de una sociedad civil del Sur como si ésta no hubiera existido antes o como si ésta

necesitara del apoyo de las ONG del Norte para ser fortalecida. Es evidente que, debido a procesos de desestructuración, puede ser necesario este fortalecimiento de la sociedad civil del Sur, pero también se deben conocer y respetar las estructuras sociales existentes, así como comprender su visión de desarrollo, de democracia, de sostenibilidad, etc. A este respecto, sería importante definir lo que entendemos por fortalecimiento de la sociedad civil y si, al final, lo que realmente estamos definiendo es un modelo de sociedad civil que sólo sigue las directrices occidentales.

*En la región del Nord Kivu (República Democrática del Congo) estamos trabajando con tres contrapartes (ACUCOBA, ASSOPELKA y APRONUT) desde el año 1994. Desde el punto de vista de capacidad organizativa las podríamos considerar como asociaciones débiles, ahora bien estas asociaciones han seguido funcionando y ofreciendo servicios a pesar de encontrarse en una zona que ha vivido, desde el año 1996, dos guerras de liberación, la presencia de grupos rebeldes, saqueos de la población, etc., y todo ello sin apenas apoyo técnico y financiero. Esto nos demuestra que en la región del Nord Kivu existe una sociedad civil potente que ha sabido crear una red social para hacer frente a esta grave situación, pero, eso sí, tal vez no sepan expresar sus planificaciones mediante un marco lógico o realizar un control financiero según los requisitos de los cofinanciadores. Es más, según los criterios de viabilidad y de gestión de proyectos definidos por las instituciones financieras e, incluso, por nosotras mismas (ONG del Norte), estas asociaciones serían consideradas como inviables, pero, por contra, han demostrado una resistencia delante de un contexto difícil, cosa que ninguna de las ONG del Norte hubiéramos sido capaces de resistir.*

No siempre existe una relación de horizontalidad en el partenariado; más bien existe una relación de subordinación donde la ONG del Norte marca las directrices a las contrapartes del Sur por el simple hecho de ser quien facilite la financiación del proyecto. Y muchas de estas directrices vienen marcadas por las propias políticas de cooperación de las instituciones financieras. Directrices

que definen y marcan con qué tipo de contrapartes locales se debe trabajar y que, en cierta medida, obligan a dichas contrapartes a modificar su gestión organizativa, financiera, etc.

No deja de ser paradójico que, precisamente, sean las ONG del Norte quienes pretendan implementar modelos productivos, económicos, etc., sostenibles cuando, precisamente, el modelo de producción y consumo occidental es el menos viable.

## 5.2. IMPACTOS REALES EN LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

Si partimos de la definición realizada de partenariado (alianza entre organizaciones que desarrollan estrategias y esfuerzos conjuntos para impulsar la transformación social) se debería valorar si, realmente, se están consiguiendo avances respecto a esta estructuración de la sociedad civil (tanto del Norte como del Sur), para responder a las problemáticas estructurales que generan inequidad y subdesarrollo.

O, por el contrario, si lo que se está fomentando es la creación de una nueva clase media con un cierto compromiso social, pero poco cercana a la realidad de su comunidad o su país. Y ése es un riesgo tanto en el Norte como en el Sur, que las ONG se transformen en meras agencias de financiación de proyectos de desarrollo, cuyo primer objetivo sea la sostenibilidad de la estructura y que se conviertan en una nueva fuente de empleo.

## 5.3. REPRESENTATIVIDAD SOCIAL DE LAS ONG

Cuando se habla de ONG siempre se definen como representantes de la sociedad civil. Y realmente deberíamos reflexionar sobre el nivel de representatividad que las ONG del Norte tenemos en la sociedad civil y, también, a quiénes representan las organizaciones del Sur.

Caemos en el riesgo de asociarnos con ONG del Sur que pertenecen a una clase elitista que, sin apenas conocer las realidades de las comunidades más pobres y marginadas, se atreven a proponer modelos de cooperación y diseñan planes de desarrollo sin tener en cuenta a la comunidad beneficiaria.

Sin querer llegar a posiciones extremas, sí que es necesario confesar que siguen existiendo ONG de oficina (del Norte y del Sur), que elaboran proyectos usando documentación teórica, contratando a expertos de marco lógico, pero que no realizan identificación alguna de las comunidades beneficiarias y cuyo único objetivo es acceder al mayor número de agencias financiadoras. Con esta manera de actuar, lógicamente, lo único que se hace es imponer a las comunidades beneficiarias un proyecto que no conocen y donde no han participado en su elaboración. El resultado de este proyecto es evidente: el fracaso.

#### 5.4. RELACIONES ENTRE LAS ONG Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

En los últimos años han aparecido una diversidad de movimientos, fruto de un descontento social como respuesta a la aplicación de políticas y economías neoliberales, y también fruto de que existe un importante colectivo social que no se siente representado en las estructuras formales de sociedad civil existentes.

A estos nuevos movimientos las ONG, en general, no hemos tenido suficiente capacidad de reacción o de visión para poder interpretarlos y para poder crear alianzas estratégicas o partenariados con ellos frente a un objetivo común. Incluso algunos de estos movimientos sociales son reacios a según qué colaboración con las ONG, por considerarnos transmisores de los modelos neoliberales, con poca capacidad de crítica y de innovación.

## 6. CONCLUSIONES

El modelo de partenariado entre ONG del Sur y del Norte es valioso, pero deberíamos ser capaces de enriquecerlo con otros tipos de colaboración, no sólo en el marco del fortalecimiento de la capacidad de gestión, sino en la visión y acción conjunta para el cambio.

Posiblemente es momento de ir rompiendo esquemas respecto al concepto tradicional de partenariado. Un partenariado que no busque tan sólo la ejecución de un proyecto o que se interese por el verdadero impacto de dicho proyecto, sino un partenariado que

promueva un tejido o red social formado por asociaciones, movimientos, organizaciones comprometidas para una transformación social. Y en este partenariado no estamos hablando sólo de una alianza entre ONG, sean del Norte o del Sur, sino que sería necesario promocionar o fomentar alianzas entre movimientos sociales (campesinos, indígenas, antiglobalización... sean del Norte o del Sur), entre cooperativas, ONG, asociaciones, etc. Y posiblemente donde, esta vez, se le dé más protagonismo a la sociedad civil del Sur y que sea desde el Sur donde se definan las líneas estratégicas para ese cambio.

## NOTAS

1. Otra cosa es cuando la propia ONG del Norte se convierte en ejecutora subordinada de las políticas de desarrollo de sus propios financiadores, mayoritariamente públicos y sujetos a los intereses de las administraciones donantes más que a las necesidades de la población meta. En este caso, la organización del Norte arrastra a la del Sur en esta subordinación.
2. En concreto, la mayoría de la cooperación española, tanto descentralizada como de la AECL.
3. Ésta es una clasificación utilizada para este trabajo, que circunscribe lo técnico al nivel de campo y desglosa en otro acápite lo que hemos llamado gerencial, que claramente también pertenece a la esfera de lo técnico si lo contraponemos a la esfera de lo político.



## LAS REDES DEL SUR Y SUS ALIANZAS CON EL NORTE: ABONG - ASOCIACIÓN BRASILEÑA DE ONG

### 1. ABONG Y SUS ORGANIZACIONES ASOCIADAS: BREVE RESEÑA HISTÓRICA

Las primeras ONG del Brasil surgen históricamente en la década de los sesenta, durante el periodo de la dictadura militar (1964-1984), centrando su ámbito de actuación en las actuaciones en favor de la democratización del país y la defensa de los derechos humanos. Dada la naturaleza del trabajo que realizaban, las ONG eran escasamente conocidas por la sociedad en general. No obstante, en los últimos años, sus actividades han ido ganando en visibilidad. A partir de la Conferencia Mundial de Medio Ambiente, celebrada en Río en el año 92, las ONG han empezado a ocupar espacios en los medios de comunicación y en los debates públicos, planteando posiciones y propuestas sobre temas económicos, sociales, políticos, ambientales... En suma, en aquellos temas que afectan a la propia forma de organización de la sociedad brasileña.

En este contexto, la Asociación Brasileña de Organizaciones no Gubernamentales (ABONG) fue creada en 1991, como mecanismo de representación colectiva de las ONG, junto al Estado y los demás actores de la sociedad civil. Su objetivo principal es representar y promover el intercambio entre las ONG comprometidas

con el fortalecimiento de la ciudadanía, y la conquista y extensión de los derechos sociales y de la democracia.

Actualmente ABONG cuenta con 270 organizaciones adheridas con una destacada actuación en la esfera pública en áreas como los derechos humanos, las políticas públicas, las cuestiones agrarias y agrícolas, urbanas, de desarrollo regional medio ambiente y ecología, manteniendo siempre actitudes críticas, en el sentido de defender los intereses colectivos, y respetando las diversidades y particularidades existentes entre los distintos grupos sociales.

Las entidades asociadas en la Coordinadora ABONG actúan básicamente en tres bloques de actividad. El primero se caracteriza por la movilización en torno a la superación de las diversas formas de *desigualdades sociales*, mediante la lucha por la conquista y defensa de los derechos de la ciudadanía aplicables a todas las generaciones, junto a la defensa del derecho individual a disfrutar de derechos económicos y sociales. En un segundo ámbito, actúa en favor del *reconocimiento de las diferencias*, con el fin de eliminar cualquier forma de discriminación por motivos de raza, etnia, sexo, identidad, limitaciones físicas o mentales, o cualquier otra condición que haga diferente a un ser humano de otro. Finalmente, las ONG luchan por la *defensa de la vida y la preservación de la naturaleza*, en pro de un concepto de desarrollo que no condene para las futuras generaciones la existencia y diversidad de las distintas formas de vida y de los recursos ambientales de cualquier especie.

Debido a la naturaleza de su trabajo, dichas organizaciones no pretenden sustituir la acción del poder público. Las ONG ni son universales en la prestación de servicios, ni ostentan la representatividad de lo público: institucionalmente tampoco tienen recursos suficientes para tal fin. Su misión se centra en identificar y analizar las causas de los problemas sociales, apuntar soluciones construyendo modelos de intervención y contribuir a implicar a la población en la lucha ciudadana. Al mismo tiempo, tampoco pretenden actuar en calidad de intermediarias o suplantadoras de los movimientos sociales, sindicales o de cualquier otra forma de acción colectiva de la sociedad civil. Al contrario, sirven de soporte, apoyo y estímulo de estos movimientos. Tampoco sustituyen a los partidos políticos. En la medida en que buscan sensibilizar a la población

con su trabajo para que reconozcan y luchen por sus derechos, contribuyen de forma complementaria a la acción política. Corresponde a los partidos canalizar dicha sensibilización para promover la participación política en el ámbito democrático.

ABONG, teniendo en cuenta las características de sus organizaciones adheridas, orienta su actuaciones en el sentido de potenciar y aglutinar sus esfuerzos y potencialidades entre ellas, con el fin de intervenir en el escenario público, ya sea nacional o internacional.

En el ámbito nacional, participa y anima a sus organizaciones asociadas para que se integren en los diversos espacios de interlocución comunes a las tres esferas de la acción del Gobierno —nacional, estados federados y municipal— tratando, de esta forma, de influir en la construcción de las políticas públicas, sus procedimientos y mecanismos de seguimiento para su aplicación y la adecuada utilización de los recursos públicos.

También apoya campañas y movilizaciones temáticas, contribuyendo a promover el acercamiento entre organizaciones y redes de ONG que, aunque actúen en frentes diferentes, pueden unirse en determinados momentos, cuando arrecian importantes debates, como los casos de la campaña contra la utilización de organismos genéticamente modificados, la garantía de medicamentos accesibles a los portadores de VIH, el mantenimiento de inimputabilidad penal para las personas menores de 18 años, o ante la reducción y por la ampliación de las partidas destinadas a las áreas sociales por el Gobierno federal, la demarcación de las tierras indígenas, por citar algunas de las cuestiones, entre otras, respecto de las que ABONG se ha venido movilizandando en los últimos años.

## 2. LA RELACIÓN CON EL ESTADO

ABONG mantiene una postura crítica e independiente frente a los gobiernos, sin que ello signifique que se sitúa en el escenario político de forma antagónica al Estado; al contrario, adopta una postura de crítica propositiva, procurando trasladar alternativas y acciones políticas mediante la divulgación de las actuaciones de las

ONG, al mismo tiempo que participa en espacios de negociación propuestos o facilitados por el Gobierno nacional.

En los años noventa, las relaciones de la sociedad civil con el Estado estuvieron marcadas por las contradicciones derivadas de la estrategia neoliberal de reforma del Estado y la supuesta valorización en el discurso gubernamental de las ONG de servicios sociales a la sociedad civil. Coherentemente con la visión neoliberal, el discurso en favor de las organizaciones de cooperación con la sociedad civil y a favor del fortalecimiento del llamado Tercer Sector fue activado sistemáticamente como disfraz ideológico del abandono de las responsabilidades irrenunciables del Estado. En términos prácticos no se registraron avances significativos. Los diversos segmentos a los que convencionalmente se denomina Tercer Sector—entidades asistenciales filantrópicas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y fundaciones empresariales— fueron confrontadas mediante políticas subordinadas a la lógica del ajuste fiscal y a la consiguiente reducción de los gastos sociales, así como a través de la reducción de los incentivos fiscales aplicables a su actuación, la inestabilidad jurídica y la victoriosa oposición del área económica del Gobierno al establecimiento de cualquier mecanismo de financiación para el llamado Tercer Sector, a pesar de algunas iniciativas gubernamentales en ese sentido.

En cuanto al proceso de participación de las organizaciones de la sociedad civil en el Gobierno de Lula, a pesar de haberse ampliado enormemente los espacios y oportunidades para ejercer dicha participación, ocurre una paradoja derivada del hecho de su escaso impacto en el proceso de toma de decisiones por el Gobierno y que, asimismo, viene siendo muy limitado o prácticamente nulo en relación al poder legislativo. Un buen ejemplo que ilustra lo anteriormente expuesto se evidencia en el proceso participativo de la sociedad civil en relación al llamado Plan Plurianual que, conforme a una disposición constitucional, establece directrices para los lineamientos nacionales que sean aprobados a partir del segundo año del gobierno anterior o en el primer año de gobierno siguiente, inclusive.

En el año 2003, a petición del Gobierno de Lula, ABONG lideró un amplio proceso de consultas en todos los estados de la Federación,

organizando foros de participación social y en los que estuvieron integrados todos los sectores de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de empresarios y sindicales. El Gobierno orientó el debate en torno a las llamadas "orientaciones estratégicas" del PPA, mientras que las deliberaciones sobre los grandes proyectos gubernamentales (inversiones y obras de infraestructura) pasaron por otros canales. Las recomendaciones que surgieron de dichas consultas nunca llegaron a ser un tema de debate en el Congreso nacional. A raíz del llamado superávit primario —elemento central del acuerdo con el FMI—, que fue objeto de crítica en todos los foros establecidos, se produjo la dimisión del relator del PPA en el Congreso, por haber tenido la osadía de proponer su progresiva reducción. Tras la aprobación del PPA se realizó una evaluación que evidenció la falta de consenso entre los miembros del Gobierno acerca del significado del PPA y sobre la relevancia del propio proceso de participación social, cuestión fácilmente entendible si se considera la naturaleza del Gobierno de Lula que representa a una alianza entre distintas fuerzas sociales.

### 3. ESTRUCTURA Y ESTRATEGIA DE ORGANIZACIÓN

En virtud de las dimensiones continentales del país, el contacto entre las cerca de 300 ONG asociadas de todo el territorio resulta extremadamente difícil, situación que motivó que ABONG se estructurara en los correspondientes foros regionales, instancias que poseen total autonomía para la organización local, y cuyos representantes componen el directorio de ABONG, conjuntamente con otras tres direcciones ejecutivas nacionales —general, desarrollo institucional, relaciones internacionales e institucionales—. Los foros regionales articulan las relaciones entre los ámbitos municipal, estatal o regional.

Las articulaciones nacionales e internacionales son realizadas por la dirección nacional, que también ostenta la responsabilidad de organizar y proponer actividades que puedan ser replicadas en los correspondientes foros regionales, tales como los servicios y cursos de capacitación, proporcionando, asimismo, informaciones

específicas a las organizaciones asociadas dirigidas a fortalecer su actuación.

En este sentido, ABONG pretende desarrollar una política de comunicación que, por un lado, se oriente a dar visibilidad al trabajo de las ONG, y de otro, a apoyar su actuación en los espacios de articulación con los gobiernos. Esta nueva necesidad animó la apertura de una oficina adicional en Brasilia, capital del país, desde la que se realiza principalmente el seguimiento de los procesos legislativos, así como el de la actuación de los consejos nacionales de gestión, órganos creados a partir de la Constitución de 1988, que tienen por objetivo la formulación y la gestión de las diferentes políticas públicas sociales. Los consejos están, asimismo, organizados en los ámbitos estatal y municipal, con las mismas competencias, por lo que se registra una increíble falta de comunicación entre estas tres instancias, lo que hace fundamental la actuación de ABONG en este ámbito, al posibilitar la circulación de la información que proviene del ámbito nacional, y que resulta fundamental al ser orientadora de la acción local.

Las estrategias adoptadas para la circulación de la información que se produce implican la actualización permanente de una página electrónica ([www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)), así como la elaboración de dos boletines virtuales, uno destinado a las informaciones relativas al trabajo de las ONG en temas generales de su interés —Informes ABONG— y otro referido exclusivamente a las informaciones sobre los consejos de gestión y los asuntos de interés para las ONG en las cuestiones relativas a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de ámbito nacional.

Existe, asimismo, una política editorial sobre libros y otros materiales, que proporcionan una información más extensa, cualificada y reflexiva sobre temas políticos y cuestiones que conciernen al desarrollo.

Con el fin de aportar medidas concretas necesarias para que las ONG actúen con calidad en el ámbito público, ABONG acordó impulsar el proceso de desarrollo institucional de sus asociadas, como una de sus líneas estratégicas de actuación. Para ello, organiza una serie de actividades, como talleres orientados en temas que contribuyan a la capacitación de los activistas de las ONG, así como respecto de su organización administrativo-financiera.

La opción de unirse para actuar en red, mediante la propuesta de alternativas que contribuyan a la superación de las desigualdades, que históricamente afectan a miles de personas, determinó la participación de ABONG en la coordinación del proceso de constitución del Foro Social Mundial (FSM), a partir del inicio de su funcionamiento a mediados del 2000.

#### 4. ABONG Y EL FORO SOCIAL MUNDIAL

Transcurridos cinco años desde el inicio del proceso del Foro Social Mundial, se puede afirmar que los principios que rigen el funcionamiento del FSM son absolutamente coherentes con los que, asimismo, han orientado la actuación de ABONG, sobre todo en lo que se refiere al respeto de la pluralidad y diversidad de las ideas y de las propuestas para la construcción de un mundo plural, económicamente justo, socialmente igualitario y ambientalmente sostenible. De ahí que las relaciones de ABONG con el FSM surjan parejas a las actividades realizadas para organizar el evento, basándose esencialmente en la identidad de principios.

Además, ABONG ha participado intensamente en los debates que se han venido produciendo en el curso de los cambios verificados a lo largo del proceso del FSM, adecuando su posicionamiento en torno a los principios que rigen nuestra Asociación. En este sentido, defiende la autonomía del FSM frente a partidos y grupos políticos, así como respecto de los gobiernos, por muy próximos que se sitúen respecto a las ideas del FSM. No se trata de antagonismo, sino que implica una forma de garantizar la pluralidad acerca de las ideas, sin perjuicio de la unidad en torno a las instituciones. Otro criterio defendido por ABONG para la participación de sus organizaciones en el evento, se deriva de su compromiso con la defensa de la vida y de la paz, por encima de cualquier otra circunstancia.

La regionalización del FSM, así como la realización de encuentros continentales, nacionales o regionales, es asimismo coherente con la opción organizativa de la propia Asociación en foros regionales. Prioriza así la búsqueda de oportunidades de articulación, que vienen marcadas por coyunturas específicas, sin perder de vista los

temas globales que impactan, a veces de manera diferente, las diversas realidades.

## 5. ACTUACIÓN INTERNACIONAL

Esta aportación de ABONG en relación al FSM —arena de disputa entre agendas claramente antisistémicas y agendas reformistas, apoyadas por gobiernos e instituciones internacionales— responde al papel que las ONG brasileñas y la propia ABONG han procurado desempeñar en el ámbito de la llamada diplomacia no gubernamental, con el fin de equilibrar las relaciones de ABONG con los gobiernos del Norte y del Sur, siendo importante resaltar el hecho de que dichas relaciones se desarrollan normalmente a través de la cooperación con redes y plataformas nacionales de ONG de otros países o a través de la actuación de las ONG brasileñas junto a las organizaciones y conferencias realizadas en el marco del sistema de Naciones Unidas.

A lo largo de los años noventa, las ONG brasileñas se implicaron muy activamente en el ciclo de las conferencias sociales de Naciones Unidas y apostaron por la profundización de la agenda socioambiental y la de universalización de los derechos humanos, incluyendo el seguimiento de los compromisos derivados de dichas conferencias. No sirvieron para alumbrar el nuevo siglo y los *impasses* que generó el Ciclo Social se hicieron patentes, incluida la crisis de la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU). Diversos elementos refuerzan la constatación de la situación del agotamiento del Ciclo Social de las Naciones Unidas, derivados del incumplimiento de los compromisos sociales asumidos y no aplicados por los gobiernos.

En relación al conjunto del Ciclo Social, es destacable la implicación de las ONG en el seguimiento de los acuerdos y compromisos resultantes, tal y como demuestra la actuación de la red internacional Social Watch, con miembros activos en más de 50 países. En este caso, el papel de ABONG ha sido procurar dar visibilidad a estas acciones, en las que se han implicado muchas de sus organizaciones adheridas.

Recientemente, la Asociación ha apoyado a la plataforma chilena "Acción" junto a Coordination Sud (Francia), acompañando la iniciativa de los gobiernos de Brasil, Chile, Francia y España, que proponen, en el ámbito mundial, nuevos mecanismos de financiación para luchar contra el hambre y la pobreza. La propuesta de estos cuatro países prevé, entre otros mecanismos, un impuesto sobre las transacciones financieras globales y respecto del comercio de armas. En septiembre de 2004, el director general de ABONG intervino durante la reunión de líderes mundiales contra el hambre y la pobreza que tuvo lugar con motivo de la 59ª Asamblea General de la ONU en Nueva York, expresando el apoyo de las plataformas chilena, francesa y brasileña a dicha iniciativa. Más de 100 países firmaron la declaración resultante de dicha reunión.

Además, muchas ONG brasileñas en el ámbito internacional mantienen relaciones con la UE, tanto en el plano político, más general, como en el ámbito de la cooperación internacional en sentido estricto (incluida la financiera). Las ONG brasileñas han venido acompañando desde 1999 las negociaciones sobre las relaciones entre Europa, Latinoamérica y el Caribe, realizando, asimismo, eventos paralelos a las reuniones de las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno que tuvieron lugar en Río de Janeiro o en Madrid.

ABONG es consciente de la importancia de la cooperación entre las diversas plataformas nacionales de ONG y ha promovido dicha cooperación a través de dos procesos simultáneos. El primero se refiere a las redes de asociaciones latinoamericanas de ONG, reunidas en la llamada Mesa de Articulación de ONG Latinoamericanas, y el segundo, mediante el desarrollo de un programa de diálogo y cooperación con Coordination Sud —asociación de ONG de solidaridad de Francia—, que se ha ampliado recientemente a plataformas de ONG de la India y de otros países.

En el momento de redactar este informe, se abre una nueva perspectiva de cooperación, con motivo del I Encuentro de las Plataformas de ONG de Países de Lengua Oficial Portuguesa, que se celebrará en Lisboa durante los días 26 a 29 de abril de 2005, ampliando los lazos entre diversas entidades de las sociedades civiles de los países del Sur, al abarcar a organizaciones de las antiguas colonias portuguesas y Portugal.



CAPÍTULO 5  
CONCLUSIONES Y COMPROMISOS  
DE LA 'PLATAFORMA 2015 Y MÁS'

Tantas veces hemos oído las promesas de los gobernantes y de los responsables de las instituciones financieras mundiales en relación a la erradicación de la pobreza, a la apuesta por el desarrollo humano y sostenible, a las reglas del comercio, a la justicia y a los derechos humanos en el mundo, a la revisión de la deuda externa insostenible, etc., que una de las primeras reacciones posibles, cuando nos enfrentamos al estado de situación de los Objetivos del Milenio, que se revisarán con motivo de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de este año, puede ser la de que no puede permitirse más pesimismo. Dentro del escepticismo racional, dados los datos sobre la exclusión de millones de seres humanos en el planeta, sin condiciones de goce de sus derechos, debemos apostar por mantener una expectativa responsable.

Las opiniones públicas, tanto en el ámbito mundial como en el nacional, se están agitando y pidiendo la rendición de cuentas. Quizás por ello, se observa en el plano retórico que el discurso de los más poderosos es cada vez más generalizado, rotundo y comprometido con ciertos enunciados. Nunca les habíamos oído asumir compromisos tan concretos ni adelantar propuestas de nuevos instrumentos de financiación que, hasta hace muy poco, ellos mismos podrían haberlas calificado como utópicas: parece que la agenda de la cohesión social empieza a cuestionar seriamente el

modelo neoliberal de crecimiento económico sin redistribución de la riqueza.

Sin perder el necesario realismo, hemos visto que los últimos datos disponibles ofrecen una leve inflexión favorable.

Parece como si los ODM comenzaran a calar y pudiéramos percibir los primeros atisbos de un cambio de rumbo positivo. Aunque muy limitadamente y con desigualdades geográficas y sectoriales, las previsiones para 2015 son algo mejores que hace un año: a tan sólo una década de dicho horizonte, quizás la noticia más sobresaliente es la de la inexcusable necesidad de que todas las políticas públicas sean coherentes con los objetivos de reducción de la pobreza. Para todo ello, es necesario que se den una serie de cambios radicales en diferentes esferas y ámbitos de la política.

## 1. NUEVAS REGLAS DE COMERCIO MUNDIAL MÁS EQUITATIVO

Los países más pobres no podrán alcanzar en el año 2015 los ODM si los países ricos no ponen en práctica las políticas necesarias para alcanzar un sistema mundial de comercio abierto, regulado, previsible y no discriminatorio.

A pesar de que tan sólo el 2 por ciento del PIB de los países ricos provenga de la agricultura, las reglas internacionales de este mercado se dictan desde los propios países desarrollados, basadas fundamentalmente en subsidios y subvenciones a sus grandes productores. Los países del Norte exportan sus productos agrarios muy por debajo de sus costes de producción, de tal forma que los países en desarrollo ven cómo disminuye su cuota de mercado y sus mercados se llenan de productos foráneos. Mientras que los países pobres reciben productos procedentes de los países ricos, estos últimos cierran sus fronteras a los productos originarios de los países pobres.

Como ya se menciona en nuestro informe sobre el estado de los ODM, frente a la llamada libertad comercial, algunas voces claman por un orden inverso al actualmente dominante: son los mercados del Norte los que deben abrirse y los productos y productores del Sur los que deben protegerse. Recuerdan que los

países hoy ricos basaron buena parte de su despegue en fases predominantemente proteccionistas, pretendiendo ahora quitar la escalera utilizada, para que no puedan ascender los que vienen detrás.

Deben abordarse nuevas medidas preferenciales como parte integrante de las reglas de comercio internacional, para posibilitar que millones de personas que dependen de la agricultura en los países pobres puedan salvaguardar su seguridad alimentaria, afrontar su desarrollo rural y sus formas de vida campesina.

## 2. SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y CORRESPONSABILIDAD DE LOS PAÍSES RICOS

Las causas y consecuencias del impacto sobre el cambio climático y la sobreexplotación de fuentes tradicionales de energía están minando las posibilidades de reducción de la pobreza en los países en desarrollo y deben adoptarse compromisos más activos en este ámbito en relación con los ODM.

El apoyo a las víctimas de los desastres naturales y su compensación, mediante medidas de prevención eficaces, no puede ser una cuestión que afecte en exclusiva a la ayuda humanitaria de emergencia, sino que debe formar parte de una política de desarrollo internacional que, al incorporar el principio de responsabilidad asumida por la contaminación producida, incluya la deuda ecológica generada por los países industrializados, y ayude a fomentar la sostenibilidad medioambiental y la implantación de tecnologías eficaces para el uso de energías renovables en los países pobres.

## 3. GOBERNABILIDAD MUNDIAL, DEMOCRACIA GLOBAL, DERECHOS HUMANOS, PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Sin democratizar el denominado Gobierno mundial, el cumplimiento de los ODM resultará imposible en la práctica. Las instituciones de la comunidad internacional deben incorporar la perspectiva de género y la cláusula social y ambiental, y estar fundamentadas en los

derechos humanos, la construcción de la paz y la seguridad humana.

El peso dominante que, en el proceso de toma de decisiones, actualmente ostentan las instituciones financieras multilaterales como el FMI y el Banco Mundial, o en el seno de la OMC, debe ser considerablemente reducido en favor de la relevancia del sistema de voto de los países en desarrollo, en función de sus prioridades nacionales —con control parlamentario y de la sociedad civil en dichos procesos—, así como en favor de que los mecanismos para la obtención de créditos sean efectivamente orientados a los objetivos de reducción de la pobreza en cada país y al cumplimiento de los ODM.

No puede, por ejemplo, consentirse la aprobación silente de una candidatura uninominal y poco transparente, como la de Wolfowitz al mando del Banco Mundial, a cambio de una candidatura en el FMI pactada con similares mecanismos de escasa transparencia y control democráticos. Se deben establecer reglas claras y democráticas para la elección de sus dirigentes y los países que forman parte de dichas instituciones deben fortalecer los mecanismos de control sobre sus actividades. Sus orientaciones y políticas deberían estar sometidas al escrutinio del parlamento europeo y de los parlamentos nacionales. La sociedad civil organizada debe participar en dichas instituciones.

#### 4. RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA: LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL NO ES AJENA A LOS LÍMITES Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO HUMANO Y SOSTENIBLE

Entre las medidas del llamado buen gobierno debe también incluirse, al menos, la exigencia a los administradores de las empresas multinacionales de adoptar las medidas necesarias relativas a los impactos negativos sociales, medioambientales o económicos que puedan generar, y evidentemente generan, sus actividades, permitiendo que grupos de interés y la sociedad en general, puedan exigir responsabilidades por el abierto o simulado incumplimiento.

Se trataría, por tanto, de que la legislación sobre transparencia exigida a las empresas establezca, asimismo, la responsabilidad de

los administradores ante los grupos de interés. Con la obligatoriedad de que las empresas —y especialmente las que cotizan en bolsa— informen sobre su gestión de riesgos sociales y medioambientales. Y que se establezca la fiscalización adecuada en aquellos emplazamientos donde las empresas obtienen sus beneficios y no en paraísos fiscales. No se nos escapan las denuncias existentes sobre explotación laboral, infantil, desplazamientos de población para apropiación y rapiña de territorios antes colectivos o comunitarios.

Cuestiones relativas al medio ambiente o a la salud, aspectos relevantes de la responsabilidad social corporativa, no son excluibles al gestionarse en manos privadas, sino que entran en el terreno de los bienes públicos. Resulta incoherente que el Estado prescinda de toda función o responsabilidad, en cuanto al impacto social y ambiental de las empresas.

Es por ello que, frente al cuestionamiento de la legitimidad del Observatorio español de RSC, en el que participan activamente algunas de las ONGD que forman parte de la "Plataforma 2015 y más", afirmemos que, ya que las empresas se plantean vincular su imagen a las de las ONGD en sus políticas de acción social, también es lógico que las ONGD queramos intervenir activamente en la regulación y divulgación de estas prácticas, al trabajar junto con las sociedades del Sur y tener presencia en los mismos países en los que dichas empresas operan.

## 5. LA LUCHA POR EL TRABAJO DIGNO, MECANISMO CLAVE PARA CONSEGUIR LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y ALCANZAR LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Cuestiones relativas a la promoción de políticas de empleo y al establecimiento de medidas para acceder a un trabajo realizado en condiciones dignas —incluidos los derechos de asociación sindical—, deben asegurarse en el proceso de revisión de los ODM+5, a realizar en Nueva York en septiembre de 2005.

El objetivo de reducir la pobreza a la mitad en el 2015 requiere algo más que incrementar rápidamente el PNB de los países pobres. Dado que más de 530 millones de trabajadores pobres en el

mundo ganan menos de un dólar diario, es urgente la necesidad de adoptar políticas dirigidas a la reducción de las desigualdades y conseguir un crecimiento sostenido del empleo digno en condiciones de igualdad para mujeres y hombres.

De ahí que nos sumemos a la reivindicación de que las estrategias de reducción de la pobreza en los países socios de la cooperación internacional incluyan medidas activas para promover el empleo productivo y digno, integrando este objetivo en las políticas macroeconómicas adoptadas en el ámbito nacional e internacional.

## 6. REFORMA PENDIENTE DEL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Debería ser real la democratización de los mecanismos de toma de decisiones, especialmente en el Consejo de Seguridad, pero no lo es. Debemos insistir para que lo sea y que los derechos humanos sean un paradigma asumido que, junto con la cláusula social y ambiental, rijan los acuerdos económicos internacionales, incluidos los compromisos que se derivan de la Plataforma de Acción de Beijing y la resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad humana.

También queremos impulsar las reformas orientadas a conseguir la efectiva coordinación del sistema de Naciones Unidas y de sus distintas agencias, fondos y programas. Debe reforzarse el papel del ECOSOC para integrar y coordinar la aplicación y revisión de los compromisos adoptados en las diferentes Conferencias y Tratados de Naciones Unidas.

## 7. INCAPACIDAD DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL PARA ABORDAR LA SEGURIDAD HUMANA Y SU INTERDEPENDENCIA CON LA POBREZA Y EL MAL GOBIERNO

De los 34 países que están lejos de alcanzar los ODM, 22 pertenecen a zonas en conflicto. La violencia de género es también uno de los mayores desafíos que hacen del hogar el lugar más peligroso para

las mujeres en todo el mundo. La lucha contra la degradación ambiental, contra el sida, la consecución de los derechos sexuales y reproductivos, la perspectiva de género y el respeto de los derechos fundamentales deben ser incorporados si queremos un mundo más seguro y próspero. Los conflictos armados deben ser abordados desde una estrategia específica para la construcción de la paz basada en la justicia social. Uno de los logros a implementar para el objetivo de la seguridad humana global es el Tratado Internacional contra el Comercio Internacional de Armas en el Mundo, apenas un instrumento en la senda de esta necesidad.

## 8. MIGRACIÓN Y DESARROLLO, ENFOQUES INTEGRADOS

Un enfoque coherente e integrado entre las migraciones y el desarrollo debe también abordarse. El codesarrollo no puede convertirse en una fórmula para ordenar los flujos migratorios, frenarlos o como alternativa para resolver la lucha contra la pobreza de la población inmigrante, con el riesgo de instrumentalizar las políticas de cooperación o de adoptar medidas de presión en las negociaciones políticas entre países. Las migraciones son potencialmente un factor de desarrollo en las comunidades y países receptores de emigrantes y, a su vez, pueden potenciar el papel de las personas inmigradas como agentes de cambio en su comunidad. Pero también debe tenerse en cuenta que se está descapitalizando a los países empobrecidos y que, por ejemplo, la feminización de la migración está creando consecuencias inaceptables, al desintegrar las familias y quedar atrás niños y niñas en condiciones de grave riesgo de explotación y marginación en ausencia de sus padres.

En consecuencia, como ya señalábamos en el capítulo 1, para avanzar y alcanzar la consecución efectiva de los ODM se requieren dos condiciones de partida:

1. *Los países del Norte deben cumplir las exigencias del objetivo 8 con la máxima urgencia.* Frente al 2015, es preciso insistir en que el aumento de la ayuda no ligada, las prioridades de erradicación de la pobreza y de sostenibilidad medioambiental,

el acceso a las tecnologías, la conversión efectiva de la deuda externa en desarrollo, la apertura comercial para los productos de los países pobres y el fin del proteccionismo, que hunde las exportaciones de los países empobrecidos, son exigencias inaplazables que afectan al conjunto de las políticas actuales de los países ricos.

Tales condiciones, de elemental justicia, son la primera barrera que se encuentran los países del Sur que pretenden alcanzar los otros siete Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2. *En los países empobrecidos*, la democracia, la transparencia, el control y la participación social son exigencias igualmente importantes. Siguiendo a Amartya Sen, *cada vez es más obvia la necesidad de que las instituciones políticas cumplan unos requisitos básicos*. La democracia y el respeto a los derechos humanos universales civiles y políticos son la base sobre la que garantizar también el resto de derechos humanos de carácter económico, social y medioambiental, incluido el derecho al desarrollo.

Por ello, la presión de las ONG y de las opiniones públicas debe poner el acento en esas condiciones tan básicas y elementales que parecen obvias. Y que permitirán que la humanidad cumpla el compromiso histórico de pobreza cero.

Para ello, nos comprometemos a defender, como "Plataforma 2015 y más", en nuestro trabajo de cooperación internacional, en nuestras actividades de sensibilización y movilización y en nuestro trabajo en red, los siguientes puntos:

1. EXIGIR EL INCREMENTO DE LA CANTIDAD Y CALIDAD DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN EL ÁMBITO DE LA UE Y, EN ESPECIAL, EN NUESTRO PAÍS

Como señala nuestro Informe, el coste estimado para conseguir los objetivos es totalmente asequible y no excede en absoluto las promesas del 0,7 por ciento reiteradas en Monterrey y en Johannesburgo. La necesaria duplicación de la ayuda oficial anual

para el desarrollo palidece, si se la compara con la riqueza de los países de altos ingresos y con el presupuesto militar mundial.

Pero la media efectiva de la ayuda, tanto simple como ponderada en función del volumen, se encuentra muy por debajo del objetivo del 0,7 por ciento acordado desde 1969, y experimenta una tendencia decreciente. En el 2004 España se situaba claramente entre los países alejados del objetivo, donde sólo Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, Grecia y, en los últimos años, Italia o Japón, ofrecen panoramas más negativos en el conjunto de los años observados.

La ayuda de los países de la UE, como porcentaje del PNB acumulado, ha venido decreciendo a lo largo de los noventa. El compromiso del comisario Michel de alcanzar la media colectiva del 0,56 por ciento para el 2010 (cuando las organizaciones europeas reclamamos el 0,7 por ciento para dicha fecha), tiene que reflejarse necesariamente en las perspectivas financieras para el 2007-2013. Es importante la existencia de un calendario determinado que comprometa alcanzar el objetivo del 0,7 por ciento fijado por Naciones Unidas.

Recientemente, en el ámbito de la UE, España (2012), Bélgica (2010), Finlandia, Francia (2012) y Gran Bretaña (2013) se han comprometido a cumplir el objetivo del 0,7 por ciento a medio plazo. En el pasado Consejo de Ministros, de 24 de mayo, los Estados miembros han acordado alcanzar para el 2010 el 0,56 por ciento, con el objetivo de alcanzar el 0,7 por ciento en el 2015. Pero todavía más de la mitad de los países que integran el Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE no han asumido en firme, con un calendario definido, su obligación de cumplir el compromiso contraído.

Alcanzar los Objetivos del Milenio implica transferir recursos netos reales hacia los países más pobres. Las políticas sobre deuda y las iniciativas internacionales para establecer nuevos mecanismos de financiación internacional para el desarrollo deben fijarse como un mecanismo adicional de recursos financieros disponibles, sin que esto sea una estrategia para distraer la atención sobre el compromiso cuantificable del 0,7 por ciento.

Las reglas del CAD sobre cómputo de la AOD deben orientarse a asegurar las transferencias de recursos netos reales de los países

desarrollados hacia los más pobres. El cómputo de los gastos de atención a los refugiados en el país receptor, las becas de estudio o el de determinados gastos militares de intervención en zonas de conflicto no son, en absoluto, prácticas adecuadas en relación a las transferencias de recursos necesarios para la inversión en desarrollo.

## 2. CONTINUAR EXIGIENDO LA CONDONACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA

Existe un amplio consenso en que la insostenible carga de la deuda externa es, para buena parte de los países empobrecidos, el primer obstáculo para avanzar en el cumplimiento de los ODM. La capacidad de los países para cumplir con las metas del milenio debe ser un indicador, por el que se mida la carga y sostenibilidad de la deuda contraída, en coherencia con la capacidad de disponer de recursos públicos suficientes para alcanzar dichas metas previamente fijadas. Como se ha señalado, el valor de la deuda acumulada supone cerca del 20 por ciento del PNB del mundo en desarrollo. Muchos países pobres de África y algunos de Latinoamérica gastan anualmente mucho más en pagar los intereses de la deuda contraída que lo que invierten conjuntamente en los objetivos de salud o educación.

Muchos países pobres altamente endeudados deberían llegar al 2015 con el cien por cien de su deuda totalmente condonada, y sin haber generado nuevas cargas. Se trata de propuestas que deben ser aplicadas:

- Una política de tratamiento de la deuda que se evalúe en función del cumplimiento nacional de los ODM.
- Canjes de deuda dirigidos al apoyo de los sectores sociales básicos como la salud y la educación.
- Nuevas reglas del juego para el funcionamiento del sistema internacional del crédito, para la financiación de la reducción multilateral de la deuda y respecto de las condiciones macroeconómicas de las instituciones financieras multilaterales.
- La política de gestión de deuda bilateral debe computarse adicionalmente a los recursos destinados a la AOD. Una ley

orientada a los objetivos anteriormente expuestos debe ser aplicada en nuestro país.

El alineamiento, la armonización y la coherencia de la ayuda, junto con su incremento hasta los niveles comprometidos, es el gran reto de las políticas de desarrollo del siglo XXI. Esto implica definir códigos de buenas prácticas (contratos de asociación), de acuerdo con las necesidades de los países receptores, aproximando las actuaciones hacia los servicios sociales básicos y la integración de las poblaciones más vulnerables. Una mejor gestión de la ayuda permite incrementar sus flujos y la capacidad para utilizarlos adecuadamente.

### 3. PROPONER POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPADAS EN LOS PAÍSES RECEPTORES DE LA AYUDA

La elaboración de nuevos planes de reducción de la pobreza por parte de los países receptores, orientados a los Objetivos del Milenio y no en función de objetivos macroeconómicos de ajuste estructural, es un elemento fundamental para generar un diálogo constructivo entre la diversidad de agentes implicados.

### 4. PONER EN MARCHA ESTRATEGIAS COMUNES COMPROMETIDAS CON EL CAMBIO SOCIAL Y POLÍTICO Y CARACTERIZADAS POR:

1. La construcción de un verdadero acuerdo social, un contrato de asociación entre países donantes y receptores, incluyendo la gestión transparente y legítima de los recursos destinados a la erradicación de la pobreza.
2. El impulso de la capacidad de liderazgo y de participación de la sociedad civil con enfoque de género, de derechos humanos universales e indivisibles y de justicia social.
3. Considerar a la sociedad civil como agente de desarrollo político y social en los países con los que cooperamos significa una *nueva lógica de alianzas*, que en la "Plataforma 2015 y más" debemos desarrollar y que pueden ser agrupadas en las siguientes intervenciones:

- Una lectura compartida sobre los procesos y contextos nacionales y locales en los que desarrollar nuestras alianzas.
  - Un análisis para determinar los intereses recíprocos que nos permiten articular dichas alianzas.
  - Profundizar en nuestros criterios de asociación y de trabajo con nuestras contrapartes, respetando las competencias y autonomía de cada una de las organizaciones parte, respetando el momento institucional de las mismas y evaluando las acciones, en función de nuestras mutuas capacidades.
  - Mantener una responsabilidad compartida en la financiación de las acciones, evitando competir con nuestros socios en el acceso a las fuentes de financiación correspondientes.
  - Generando espacios de intercambio y encuentro con las organizaciones que forman parte de las alianzas correspondientes.
4. Al mismo tiempo, trabajar para obtener el reconocimiento de un rol global para las ONGD y exigir participar organizadamente en las discusiones que se realizan en el marco de las instituciones gubernamentales y financieras multilaterales, así como en las instituciones del sistema de Naciones Unidas reformado.
  5. La inversión en desarrollo humano, el apoyo a la seguridad y soberanía alimentaria en las comunidades campesinas, la generación de infraestructuras y servicios sociales en el ámbito de lo público y especialmente en el desarrollo local.
  6. La consolidación de políticas de habitabilidad básica, con el compromiso de mejorar las condiciones de vida de un millón de pobres, hasta conseguir en el 2015, mediante dicho esfuerzo conjunto realizado desde nuestro país, un 1 por ciento de la meta 11 de los Objetivos del Milenio. Una estrategia que abarca, además de un lugar para vivir, el abastecimiento de agua potable, el saneamiento y eliminación de desechos, los servicios sociales y culturales, de

salud, de educación y de promoción, entre otras, de unidades productivas básicas.

7. Asegurando en todo momento la transversalidad de los derechos humanos universales en la dimensión que éstos suponen como patrimonio irrenunciable. No se puede dejar de insistir en su efectivo cumplimiento, de observar las situaciones y políticas tácitas de violación, por grupos de poder e instituciones, cuando poblaciones no sólo excluidas sino despojadas son victimizadas. Los derechos humanos hacen parte, deben hacer parte, de la cooperación. Es nuestro reto de justicia social.



## 20 MEDIDAS PARA QUE ESPAÑA ENFRENTÉ LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL MUNDO

### INTRODUCCIÓN

El 13 de julio de 2005 la Alianza española contra la Pobreza entregó al presidente del Gobierno, en el Palacio de la Moncloa, un paquete de 20 medidas necesarias para lograr que España establezca una política coherente y eficaz en la lucha internacional para erradicar la pobreza.

La Alianza supone un espacio de consenso y unidad de acción para numerosos colectivos sociales, sindicales, profesionales y ecologistas, que constituyen un espacio plural —interideológico, interreligioso e intersectorial— de la sociedad civil, organizada en todo el territorio español. El objetivo de la Alianza es dinamizar numerosas acciones de sensibilización y de presión política durante todo el año 2005 con la finalidad de lograr elevar la contribución española en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y eliminar aquellas políticas o mecanismos que generan desigualdad y pobreza.

Las 20 medidas constituyen un amplio programa que propone modificaciones importantes en las políticas de Ayuda Oficial al Desarrollo, en el tratamiento de la deuda externa, en las prácticas habituales en materia de comercio internacional, así como en el establecimiento de nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo

humano y sostenible basados en impuestos globales. Todo ello con la finalidad última de transformar el actual panorama internacional hacia una nueva arquitectura global, una agenda social para el desarrollo en la que se priorice la defensa y la extensión de todos los derechos humanos a todas las personas.

A la vez que amplio, las 20 medidas son también un programa básico, en el sentido que incluye todas aquellas cuestiones que resultan imprescindibles abordar para lograr un nivel adecuado de coherencia de políticas, en todos los aspectos que tienen incidencia más directa con las oportunidades de desarrollo sostenible y humano en cualquier parte del planeta.

PABLO MARTÍNEZ OSÉS Y RAQUEL MARTÍNEZ  
Responsables de la campaña "Pobreza Cero"  
de la CONGDE  
Madrid, 18 de julio 2005

## AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD)

Las medidas que, con carácter inmediato, debe tomar el Gobierno español para orientar la AOD española a la lucha contra la pobreza y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son:

1. Queremos expresar la demanda para que se establezca un calendario garantizado por el Parlamento (junto a las Administraciones autonómicas y locales), que sitúe ya la AOD española en el 0,7 por ciento del PNB.
2. Junto al incremento de la AOD es de igual importancia que se eliminen mecanismos, que son incoherentes y que pervierten de intereses comerciales los fondos destinados a la lucha contra la pobreza: eliminar los créditos FAD del sistema de cooperación española para dejar de incrementar la deuda externa de los países a cuenta de la ayuda, y abandonar la ayuda ligada a compras de bienes y servicios españoles.

3. Duplicar la aportación española al fondo global del sida, la correspondiente a este año 2005 y de la misma forma para los dos próximos años.
4. Junto a las aportaciones financieras, es importante comprometer la participación y el seguimiento del Gobierno en la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (*Fast Track Initiative*, FTI), asociación mundial entre países donantes y países en desarrollo puesta en marcha en 2002 para lograr la educación universal.
5. Reforzar la prioridad geográfica de nuestra cooperación hacia los Países Menos Adelantados (PMA), destinando al menos el 0,15 por ciento de AOD a África Subsahariana. Esto requiere un plan nuevo y específico hacia esa región, centrado en las necesidades sociales de los respectivos países.
6. Orientar las prioridades sectoriales de la cooperación hacia Servicios Sociales Básicos (SSB) hasta alcanzar, al menos, un 20 por ciento de la AOD, tal y como concluyen diversas recomendaciones internacionales.
7. Generar nuevos mecanismos de financiación internacional para el desarrollo basado en impuestos globales; más justicia fiscal implica más justicia social. Además, el Gobierno español debe luchar contra la opacidad fiscal, impidiendo la cobertura legal a las denominadas "sociedades pantalla".

## DEUDA EXTERNA

8. Sobre la medida anunciada el viernes pasado por el Gobierno de aumentar en 356 millones de euros la aportación a los países de la Iniciativa HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*), reconocemos la agilidad y el contenido de la medida, pero es necesario que sea gestionada con la máxima transparencia en su ejecución, desvinculándola de condiciones macroeconómicas, que tienen un elevadísimo costo social para la población y para los sectores

estratégicos de la economía de los países deudores. Vemos la necesidad de establecer un calendario de la ejecución real y contable del compromiso anunciado.

9. Además, dado que la medida anunciada es insuficiente, la Alianza solicita al Gobierno un calendario garantizado para alcanzar la cancelación del cien por cien de la deuda bilateral española con los 62 países, para los que los analistas internacionales de deuda consideran imprescindible una inmediata cancelación para conseguir los Objetivos del Milenio, así como una posición inequívoca a favor de la misma medida en los foros multilaterales.
10. Hacemos notar la necesidad de implementar sistemas efectivos para controlar la generación de nueva deuda externa, tanto a través de la eliminación de los FAD como instrumento de AOD, como mediante el control efectivo de la Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE), la no contabilización de la cancelación de su deuda como Ayuda Oficial al Desarrollo, y la desaparición de la exigencia de garantía soberana. Queremos denunciar que CESCE incumple los mínimos de transparencia exigidos por la propia Unión Europea y que no dispone de mecanismos suficientes para el control de la corrupción, de los posibles impactos ambientales, sociales y sobre los derechos humanos de los proyectos que apoya. El Gobierno debe tomar urgentemente la iniciativa para evitar estos problemas.
11. Igualmente exigimos el compromiso calendarizado del Gobierno de adoptar mecanismos eficaces, participativos y transparentes para determinar y exigir responsabilidades respecto de las deudas ilegítimas, que hayan sido generadas con gobiernos corruptos o que violen los derechos humanos, así como la deuda ecológica contraída por las empresas transnacionales o por los países industrializados. El reconocimiento de la deuda ecológica adquirida con los países empobrecidos es vital e imprescindible para poder establecer mecanismos para su restitución y la aplicación de políticas que eviten una

- nueva generación, uniendo así desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza.
12. La política de conversión de deuda externa, vinculada a la inversión en los Objetivos del Milenio, debe centrarse en aquella parte de la deuda que ha sido considerada legítima, y ha de realizarse evitando que sea ligada, y garantizando la participación de la sociedad civil en su conjunto, poniendo especial énfasis en la involucración a la participación del Sur.
  13. Dado que en la actualidad el Parlamento español está tramitando la Ley reguladora del tratamiento de la deuda externa, deseamos ver reflejados los puntos expuestos anteriormente en esta nueva ley.

## JUSTICIA EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

14. Exigir a los negociadores del Gobierno español que defiendan activamente la posición de excluir los servicios públicos del marco de las negociaciones sobre el Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC, así como la petición de moratoria de las mismas hasta que se lleve a cabo una evaluación independiente y exhaustiva de las repercusiones de los compromisos contraídos hasta ahora y de las propuestas actuales.
15. Exigir igualmente a los negociadores que defiendan la solicitud de no aplicar a los países más empobrecidos las disposiciones contenidas en el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), para permitir así el acceso de estas poblaciones a los medicamentos más esenciales, e impedir la apropiación por parte de las empresas transnacionales de recursos biológicos y genéticos de estos países mediante prácticas de biopiratería.
16. Eliminar las subvenciones de todo tipo, que permiten exportar a los países empobrecidos los productos de nuestros países a precios por debajo del coste local de producción,

dañando así directamente el sustento de las poblaciones locales.

17. España debería destacarse en la defensa de estas posiciones en las instituciones y ámbitos internacionales (ONU, OMC, etc.) y, en particular, en el marco de los organismos de la UE.

## DEFENSA DE LOS DERECHOS LABORALES

18. Velar por la existencia y creación de empleo digno y con derechos, como mecanismo eficaz para luchar contra las desigualdades, erradicar la pobreza y promover la equiparación entre mujeres y hombres.
19. Exigir a las empresas multinacionales españolas que respeten las normas internacionales de trabajo y convenios de la OIT en sus filiales, y los hagan respetar a las empresas proveedoras y subcontratadas, así como que mantengan una conducta socialmente responsable que sea verificable en sus cumplimientos.
20. Introducir el respeto de los principios y derechos fundamentales del trabajo (OIT, 1998) en los acuerdos sobre Liberalización del Comercio de Cancún (Ronda de Doha, reunión ministerial de Hong Kong, 2005).

## ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS

209. Las relaciones entre España y Marruecos. Perspectivas para el siglo XXI  
Paloma González del Miño
208. Manos cooperativas. Juegos y canciones infantiles de siempre para ser siempre amigos  
Seminario de Educación para la Paz de la APDH
207. La situación de los refugiados en España. Informe 2005  
Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)
206. Guerra global permanente. La nueva cultura de la inseguridad  
José Ángel Brandariz (ed.), Miguel Ángel Molina, Jorge Molinero Huguet, Jaime Pastor (ed.), Guillermo Portilla Contreras, Raimundo Viejo Viñas
205. La gran transición hacia la sostenibilidad. Principios y estrategias de economía sostenible  
Roberto Bermejo
204. ¿Existe una brecha trasatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak  
Esther Barbé (ed.)

203. Cómo favorecer el desarrollo emocional y social de la infancia.  
Hacia un mundo sin violencia  
Miguel C. Martínez López
202. La historia de la intervención humanitaria. El imperialismo altruista  
Itziar Ruiz-Giménez Arrieta
201. Las ONG en España. De la apariencia a la realidad  
Carlos Gómez Gil
200. El control de internet. Poder y autoridad en los mercados  
electrónicos  
Josep Ibáñez
199. El hambre en el mundo y los alimentos transgénicos  
Antón Novás
198. Todos los animales somos hermanos. Ensayos sobre el lugar  
de los animales en las sociedades industrializadas  
Jorge Riechmann
197. La Constitución destituyente de Europa. Razones para otro debate  
constitucional  
Pedro Chaves Giraldo, Luis González Reyes, José Manuel Martínez Sierra, Juan  
Carlos Monedero (ed.), Pedro Ramiro y Carlos Taibo
196. 13-M. Multitudes on line  
Víctor F. Sampedro Blanco (ed.)
195. La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política  
mundial  
Hedley Bull
194. ¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto  
palestino-israelí  
Ignacio Álvarez-Ossorio y Ferran Izquierdo

193. Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización  
Enara Echart, Sara López y Kamala Orozco
192. La transformación de la identidad gay en España  
Fernando Villaamil
191. Incorporación o asimilación. La escuela como espacio de inclusión social  
Eduardo Terrén
190. Migraciones y desarrollo en Marruecos  
Joan Lacomba
189. Transgénicos: el haz y el envés. Una perspectiva crítica  
Jorge Riechmann
188. Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica  
Ha-Joon Chang
187. Guerrilla y comunicación. La propaganda política del EZLN  
Miguel Vázquez Liñán (coord.), Águeda Gómez Suárez, Salvador Leetoy López
186. El jardín secreto. Los defensores de los derechos humanos en Marruecos  
Laura Feliu
185. Educar en la diversidad. Materiales para una acción educativa intercultural  
Sodepau
184. Trabajadores invisibles. Precariedad, rotación y pobreza de la inmigración en España  
Ubaldo Martínez Veiga

183. De la confrontación militante a la cooperación pragmática. Nuevas formas de acción colectiva en Euskadi  
Pedro Ibarra Güell y Alberto de la Peña Varona
182. La evaluación de las políticas de género en España  
María Bustelo Ruesta
181. La situación de los refugiados en España. Informe 2004  
Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)
180. La palabra empeñada. Los Objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza  
Plataforma 2015 y más
179. Emigración, pobreza y desarrollo  
José Antonio Alonso (ed.)
178. La reafirmación del Imperio. Estados Unidos y la aventura occidental en Oriente Próximo  
Rashid Khalidi
177. Gente que no quiere viajar a Marte. Ensayos sobre ecología, ética y autolimitación  
Jorge Riechmann
176. De la Primavera de Praga al marxismo ecologista. Entrevistas con Manuel Sacristán Luzón  
Edición de Francisco Fernández Buey y Salvador López Arnal
175. ¿Dónde están las llaves? El movimiento okupa: prácticas y contextos sociales  
Ramón Adell Argilés y Miguel Martínez López (coords.)
174. Hindú. Nacionalismo religioso y política en la India contemporánea  
Eva Borreguero