

Milagros Hernando Echevarría*
Juan Antonio Frutos Goldarazt**

EL CAMINO HACIA LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: DEL CONSENSO DE WASHINGTON A LA INICIATIVA CONTRA EL HAMBRE Y LA POBREZA. PASOS DADOS POR ESPAÑA

Con el objetivo de lograr el crecimiento sostenido de aquellos países que se encuentran bajo el umbral conceptual de países en vías de desarrollo se sucedieron en las décadas pasadas reflexiones, estrategias y políticas que no lograron siempre el objetivo de desarrollo pretendido. Se recogen en este artículo las evoluciones teóricas y estrategias más relevantes en el ámbito de las políticas de desarrollo, desde las fórmulas propuestas por el llamado Consenso de Washington a la elaboración de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en ella contenidos, incluyendo una reflexión acerca del momento actual en el camino hacia la consecución de tales objetivos. En este contexto, se describen los pasos dados por la cooperación española en su contribución al logro de estos compromisos.

Palabras clave: sistema financiero internacional, instituciones financieras internacionales, ayuda al desarrollo, deuda externa, Banco Mundial, FMI, España.

Clasificación JEL: F33, F34, O19.

1. Introducción

En los últimos años, el debate internacional sobre el desarrollo ha sido objeto de un profundo cambio. La co-

munidad internacional ha tomado conciencia de que, a pesar de los esfuerzos de las últimas décadas, persisten manifestaciones muy graves y lacerantes del desequilibrio económico entre unos países y otros. En el marco de esta reflexión, se ha conseguido elaborar una nueva Agenda del Desarrollo, que es fruto del diálogo entre países del Norte y del Sur, y que apela a la responsabilidad compartida de ambos en la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible.

* Directora General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

** Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

La Declaración del Milenio aprobada en el año 2000, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio son la plasmación más visible de esta nueva Agenda internacional del Desarrollo. Los ODM están basados en el principio de responsabilidad compartida entre países desarrollados y en desarrollo, y constituyen el acuerdo más amplio de la Comunidad Internacional para luchar contra la pobreza de manera coordinada, estableciendo unos objetivos y metas comunes que todos los Estados miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas han asumido y se han comprometido a cumplir.

Los ODM están fundamentados en el principio de «apropiación» de los países en vías de desarrollo de sus propios procesos y estrategias de desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza¹. Este principio, que proponemos llamar «sentido de pertenencia», como hace el Secretario General adjunto de Naciones Unidas para asuntos económicos y sociales, José Antonio Ocampo, o bien «posesión», incide en el proceso por el cual un país en desarrollo hace suyo el compromiso de lucha contra la pobreza, reflejado en la planificación, ejecución y evaluación de sus propias estrategias de desarrollo sostenible.

Dentro de los Objetivos del Milenio, el octavo Objetivo es especialmente importante, por cuanto supone la adopción de compromisos por parte de los países desarrollados en materia de asistencia económica, acceso a sus mercados, deuda y cooperación tecnológica. Este octavo objetivo fue reafirmado explícitamente, tanto en la Declaración final de la cumbre de Monterrey de Financiación del Desarrollo, como en la de la cumbre de Johannesburgo de Desarrollo Sostenible, ambas celebradas en el año 2002. Asimismo, la «asociación mundial para el desarrollo», que el objetivo 8 propugna, está

presente de manera amplia en la Declaración Final de la Cumbre milenio + 5 celebrada en septiembre en Nueva York.

2. La nueva Agenda Internacional del Desarrollo

Sin duda, esta nueva Agenda Internacional del Desarrollo ha significado un importante cambio cualitativo, por varias razones.

En primer lugar, la política de desarrollo ya no se concibe como un instrumento al servicio de los intereses de la política exterior, sino que es parte fundamental de ésta. En otras palabras, los intereses y fines de la política de Desarrollo se funden con los intereses y fines tradicionales de la política exterior, ampliando así su abanico de objetivos. Las razones que hacen de la promoción del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza parte fundamental y eje esencial de la política exterior son básicamente dos:

En la raíz de este cambio están presentes razones éticas y morales. Nadie puede permanecer indiferente ante la situación de pobreza y falta de recursos básicos y de oportunidades para llevar una vida digna en que se halla sumida una parte importante de la población mundial. Es ésta una situación que debe mover a la acción, en la medida en que tenemos a nuestro alcance los conocimientos y recursos necesarios para cambiar este estado de cosas. Es un deber para los ciudadanos de los países desarrollados, y una obligación para todos los gobiernos, reducir la pobreza y contribuir a la promoción del desarrollo, con el fin de garantizar que todos los hombres y mujeres gocen de una vida plena en la que se de un ejercicio real y efectivo de sus derechos.

Asimismo, es un deber para los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo responder a las demandas de sus propias sociedades, que piden un esfuerzo dirigido a combatir el hambre y la pobreza. Ante ello, todos los países están obligados a asumir su parte de responsabilidad en la lucha decidida por la erradicación del hambre y la pobreza, y a adoptar medidas concretas y efectivas en esta lucha. En especial, los ciuda-

¹ El término «apropiación» ha sido acuñado por traducción de la palabra inglesa *ownership*. Muchos de los nuevos conceptos sobre la mesa de las discusiones que están cambiando la faz de la política para el desarrollo son extraños para la lengua castellana. Un importante esfuerzo queda todavía por hacer a fin de no limitarse a traducciones directas, sino buscar en la lengua española un abanico de conceptos que puedan ser asumidos por todos quienes en ella nos movemos.

danos de los países desarrollados y en desarrollo demandan un esfuerzo de solidaridad internacional, y los países desarrollados tienen la obligación de llevar a cabo ese esfuerzo.

Una segunda razón que hace del desarrollo parte fundamental de la política exterior se corresponde con el hecho de que la lucha contra la pobreza también es un imperativo si queremos preservar el bienestar y la paz y seguridad globales, dada la profunda interdependencia que caracteriza a nuestro mundo. No hay una herramienta más importante de lucha por la paz y la prevención de conflictos que el desarrollo. Existen bienes públicos globales, como la paz y la seguridad, o la preservación medioambiental, cuya provisión es responsabilidad de todos los miembros de la comunidad internacional, pero sobre todo de los poderes públicos, es decir, de los gobiernos y organismos multilaterales. Aquí se confunden nuestros propios intereses como Estado, que la política exterior ha de defender, con los intereses de otros países y, en definitiva, del conjunto de la sociedad internacional.

Tal y como recoge el último Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, correspondiente al año 2005, y que acaba de ser publicado, «En un mundo donde tanto las amenazas como las oportunidades están interconectadas, la asistencia es una inversión y un imperativo moral: una inversión en la prosperidad compartida, la seguridad colectiva y el futuro común. No invertir a una escala suficiente hoy implicará costos mañana.» La lucha contra la pobreza es un arma tan importante, o más, que la fuerza militar.

El segundo gran cambio cualitativo de esta nueva Agenda internacional del Desarrollo se corresponde con el hecho de que, tras las lecciones aprendidas, ha sido fruto del diálogo y el consenso entre países desarrollados y en desarrollo, teniendo como ejes básicos los principios ya ampliamente referidos de sentido de pertenencia de los segundos y responsabilidad compartida de ambos.

Durante décadas, siguiendo una línea iniciada por los primeros economistas del desarrollo y culminada con las recomendaciones del consenso de Washington, las

políticas de desarrollo se identificaron con fórmulas exógenas, elaboradas e «impuestas» a los países en vías de desarrollo desde fuera, y no exentas de una cierta dosis de paternalismo.

En particular, bajo las fórmulas del denominado Consenso de Washington², se aplicaron ajustes y reformas macroeconómicas bienintencionadas, pues aspiraban a corregir los problemas y dificultades estructurales de muchos países en desarrollo desde la raíz. Tales medidas se identificaban con los requisitos o condiciones indispensables para el desarrollo según la ortodoxia neoclásica, defendidos a lo largo de la década de los ochenta por el FMI, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los EE UU: contención del gasto público y disciplina presupuestaria, privatización de empresas públicas, reorientación del gasto público de los subsidios a actividades ineficientes a inversiones dirigidas a aumentar la formación bruta de capital fijo, etcétera. Sin embargo, el coste social de estas medidas, especialmente en regiones como América Latina, fue altísimo, debido a que su aplicación trajo consigo profundos recortes en el gasto y las políticas públicas, a lo cual se unió la debilidad fiscal y el reducido sentido de pertenencia hacia un compromiso verdadero con estrategias de desarrollo en muchos de estos países, así como la carga insostenible del servicio de la deuda.

En un buen número de países que aplicaron nítidamente las recetas del consenso de Washington, los ritmos de crecimiento económico no fueron los esperados³, lo cual contrastó con el notable crecimiento económico de países que siguieron un enfoque más gradual, como fue el caso de China o Vietnam. Al mismo tiempo, se produjeron graves crisis en economías emergentes, producto del desarrollo de los flujos especulativos de

² Conjunto de recetas o estrategias de política económica formuladas en 1990 por el economista perteneciente al «Institute for International Economics» John Williamson.

³ La CEPAL habló de «media década perdida», en referencia al período 1995-2000.

capital y la súbita y masiva retirada de capitales en determinados mercados.

De esta manera, economistas como Joseph Stiglitz han señalado que las políticas propuestas por el consenso de Washington pueden ser necesarias, pero en modo alguno son suficientes, debiendo ser complementadas con otras.

Un grave problema estructural que presentan las economías en vías de desarrollo es el del déficit en términos de productividad de los factores de producción. Existe una serie de factores endógenos que inciden directamente en la productividad de estas economías, como el capital humano, la dotación en tecnología del sistema productivo o las infraestructuras, pero las condiciones presentes en numerosos países en desarrollo señalan una clara insuficiencia en relación con todos estos aspectos. Esto está a su vez íntimamente ligado al segundo gran problema de estas economías en desarrollo: el déficit en términos de ahorro y capital interno para la inversión en los factores susceptibles de aumentar la productividad.

Todo ello hace necesario complementar el ahorro interno con la financiación externa, pero no sólo es necesario un aumento de los flujos de ayuda oficial y de inversión privada dirigidos a estos países. Además, es fundamental, siguiendo algunas de las reflexiones expuestas por el profesor Requeijo, que el ahorro captado del exterior sea invertido productivamente en los factores susceptibles de aumentar la productividad antes expuestos⁴; que se establezcan y mantengan cauces capaces de lograr para estas economías niveles adecuados de ingresos por exportación que eviten un deterioro en su relación real de intercambio (diversificación de la oferta exportable, acceso equitativo a los mercados, tratamiento asimétrico de los países en función de su nivel de desarrollo, establecimiento de mecanismos de compensación); y que el servicio de la deuda sea asumible por los ritmos de crecimiento económico de estos países.

También es importante velar por la estabilidad macroeconómica, si bien cabe admitir la modulación en las políticas fiscales, priorizando el gasto en los servicios públicos esenciales (salud básica, educación primaria), que garanticen la cobertura de las necesidades sociales a unos niveles mínimos y universales, así como los gastos «de intervención» (en capital humano, infraestructuras o tecnología).

En el marco de las políticas de desarrollo reviste una importancia fundamental tener presente que el propio desarrollo implica un proceso complejo en el cual intervienen factores no sólo económicos, sino también políticos, sociales y culturales, y que el concepto de desarrollo no se corresponde únicamente con una dimensión cuantitativa, identificada con un crecimiento autosostenido del volumen de la actividad económica, sino también con una dimensión cualitativa, identificada con la mejora de las estructuras económicas y sociales, siendo la primera dimensión más bien un medio de alcanzar la segunda.

De esta manera, junto a las líneas de actuación expuestas con anterioridad, se ha subrayado la importancia de las medidas inscritas en el marco de la «gobernabilidad democrática» y el fortalecimiento institucional, es decir, la aplicación de políticas públicas que sean respuesta a las necesidades e intereses del conjunto de la ciudadanía, y la gestión sólida, cualificada, eficiente, y sujeta a la rendición de cuentas.

Por otra parte, es importante prestar atención a los objetivos de equidad y redistribución de la renta y riqueza. No puede olvidarse que la pobreza implica una situación de desigualdad real de ingresos y recursos, así como de oportunidades y capacidades.

En la evolución reciente de la doctrina del desarrollo se ha puesto de relieve la naturaleza multidimensional de la pobreza, identificada con una situación de carencia de oportunidades, capacidades y opciones, y que está en la raíz de la noción de Desarrollo Humano sostenible impulsada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta concepción de la pobreza ape- la a un proceso de ampliación de capacidades y opor-

⁴ En este marco se inscribe la acción del PNUD, creado en 1965.

tunidades personales, en otras palabras, el fortalecimiento (*empowerment*) de personas e instituciones, y está llamada a impregnar las estrategias y políticas de desarrollo.

Otra importante reflexión introducida en el debate del desarrollo aboga por la necesidad de aplicar políticas que respondan a las condiciones y estructuras peculiares de cada país, es decir, lo que alguien llamó «pasar de la ideología a las discusiones útiles», para lo cual las políticas de desarrollo deben fundamentarse en el necesario diálogo y colaboración entre distintos actores o agentes del desarrollo: gobiernos, sociedad civil, sector privado, instituciones multilaterales... El profesor Stiglitz insiste en que el éxito de las reformas llega cuando se da un diálogo auténtico entre especialistas de los organismos multilaterales y profesionales locales, profundos conocedores de la realidad económica de cada país.

Como puede observarse, en el momento presente, tras las lecciones aprendidas y la constatación de la ineficacia de los esfuerzos pasados ha comenzado a abrirse camino una nueva Agenda internacional del Desarrollo, basada en el diálogo entre países del Norte y del Sur, así como en la responsabilidad compartida entre ambos en la promoción del desarrollo, lo que ha de suponer la asunción de compromisos concretos: para los países en desarrollo, en términos de sentido de pertenencia y elaboración de sus propias estrategias nacionales de desarrollo, con medidas que profundicen en la gobernabilidad democrática. Para los países desarrollados, en términos de asistencia económica y técnica, comercio, deuda, o cooperación tecnológica (los ámbitos sobre los que incide el ODM antes reseñado, de establecimiento de una «asociación mundial para el desarrollo»).

Esta nueva Agenda de Desarrollo se plantea una meta fundamental: la eficacia, el logro de resultados visibles. Han sido demasiadas ya las decepciones, las «décadas perdidas», la completa ausencia de avances en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible, e incluso la involución y el retroceso en muchas regiones del planeta, como el África Subsahariana. Sin duda, leer a autores avezados en la experiencia, como William Easterly,

antiguo economista del Banco Mundial y autor de un sugerente y demoledor libro titulado «La búsqueda esqui-va del crecimiento», es suficiente para tener una panorámica bien decepcionante de los logros.

Para Easterly, la meta esencial que debe guiar todas las políticas para el desarrollo no es otra que la eficacia, y, a este respecto, no existen fórmulas mágicas. El progreso económico y social tiene lugar cuando todos los actores en el desarrollo reciben los incentivos adecuados, como por ejemplo la inversión en capital humano de alta calidad y en tecnología dirigida a aumentar la productividad. Tiene lugar cuando existe un interés común, y por tanto un consenso, en invertir en el futuro, cuando la gobernabilidad democrática conlleva la rendición de cuentas ligada a la firme asunción de responsabilidades en la inversión en bienes públicos como la salud, la educación, o el imperio de la ley⁵.

3. Conceptos, principios y líneas de actuación de la nueva Agenda de Desarrollo

En este marco de búsqueda de la eficacia se inscriben los conceptos, principios y líneas de actuación que impregnan esta nueva Agenda de Desarrollo, como:

- los conceptos de «partenariado» (*partnership*) y «sentido de pertenencia», u «apropiación» (*ownership*);
- los principios de alineamiento con las estrategias de los países en desarrollo, coordinación, armonización y complementariedad entre donantes (evitando los solapamientos y la dispersión de las actuaciones), y la coherencia de políticas públicas de los países desarrollados con un efecto sobre el desarrollo;
- la atención y el trabajo en determinadas áreas o prioridades de actuación sectoriales (para actuaciones concretas) o «transversales» (llamadas a estar presentes en

⁵ EASTERLY (2002): «The Elusive Quest for Growth. Economists Adventures and Misadventures in the Tropics», The Massachusetts Institute of Technology Press, 2002, página 289.

todas las acciones). Tales áreas se identifican con ámbitos como la gobernabilidad democrática (políticas públicas sólidas y coherentes con las necesidades de la población; una administración bien formada, motivada y sujeta a la transparencia y la rendición de cuentas; instituciones democráticas, imperio de la ley y Estado de Derecho, con cauces de participación en la toma de decisiones para el conjunto de la ciudadanía y la sociedad civil); aspectos de paz y seguridad (desde la prevención de conflictos a medidas de construcción de la paz y fortalecimiento institucional postconflicto); respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales; atención al capital humano y a los servicios sociales básicos (salud, educación, seguridad y soberanía alimentaria, agua y saneamiento); igualdad de género y fortalecimiento de las capas más vulnerables de la población; creación de un tejido económico y empresarial sólido y dinámico; políticas económicas dirigidas al crecimiento y a un contexto favorable a la inversión privada; desarrollo de infraestructuras; respeto del medio ambiente; protección y estímulo de la diversidad cultural...

Como puede verse, la nueva Agenda de Desarrollo es amplia y tiene la eficacia como referencia permanente. En esta nueva Agenda, la tradicional cooperación, entendida como asistencia económica y técnica, no es más que un parte de la política de desarrollo, que es multidimensional y ecléctica, y va mucho más allá, para integrar diversos ámbitos que afectan a la coherencia de políticas: tratamiento de la deuda, política agrícola y comercial, cuestiones de paz y seguridad, etcétera.

Con todo, la asistencia económica sigue revistiendo una gran importancia. El compromiso con un notable aumento en la cantidad de la ayuda oficial es especialmente importante si se tiene en cuenta que sucesivos informes que analizan la mejor manera de contribuir al logro de los ODM, como el Informe Sachs⁶ o los infor-

mes del Secretario General de Naciones Unidas, subrayan que un incremento muy notable de los niveles actuales de AOD es de todo punto necesario si queremos avanzar eficazmente en la lucha por la erradicación de la pobreza y la consecución de los Objetivos del Milenio.

No obstante, aquí debe apuntarse que junto con un incremento adecuado de la AOD, toda estrategia encaminada al logro de los ODM debe tener en cuenta también la capacidad de «absorción» de la ayuda económica por parte de los países en desarrollo, necesaria para que un «incremento a escala» de la AOD en los próximos años —tal y como solicita el informe Sachs— tenga los efectos deseados. En primer lugar, los esfuerzos deben concentrarse en la construcción de instituciones y capacidades humanas sólidas, es decir, en el ámbito del fortalecimiento institucional y la gobernabilidad democrática.

Así pues, junto con un incremento progresivo de la ayuda, debe prestarse atención a la necesidad de reducir el grado de dependencia externa de muchos países en desarrollo, ayudando a estos países a sentar las bases que a medio y largo plazo puedan ayudarles a movilizar sus propios recursos endógenos y a adoptar políticas públicas sólidas y que verdaderamente respondan a las necesidades del conjunto de la población. Debe promoverse la adopción de políticas públicas sólidas, responsables y transparentes, sujetas a la rendición de cuentas y fundamentadas en el «sentido de pertenencia». La razón última no es otra que la búsqueda de una mayor eficacia de la ayuda y, en definitiva, de los propios procesos de desarrollo.

Sin embargo, no basta con incrementar la Ayuda Oficial. Tal y como han señalado diferentes análisis econó-

economista Jeffrey D. Sachs. El informe parte de la premisa de que tales objetivos no deben ser considerados metas abstractas, sino objetivos normativos prácticos, que pueden ser alcanzados mediante estrategias y medidas operacionales concretas. Estas medidas pueden y deben ser diagnosticadas, planificadas y ejecutadas en cada país, pero para ello es necesario que los países en desarrollo adopten sus propias estrategias nacionales de reducción de la pobreza, y que los países desarrollados presten una mayor asistencia.

⁶ El Informe Sachs fue encargado por el Secretario General de Naciones Unidas en el marco del proceso de preparación de la cumbre del Milenio de septiembre de 2005, y publicado en enero del 2005 por el «Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas», un equipo dirigido por el

micos, aunque todos los compromisos en materia de AOD adquiridos por los países de altos ingresos se alcanzaran a lo largo de los próximos años, el mundo seguiría experimentando un considerable déficit de financiación. Con ocasión de la cumbre de Monterrey de 2002, el Banco Mundial estimó que serían necesarios entre 40.000 y 60.000 millones de dólares adicionales al año para alcanzar los ODM, pero estimaciones recientes van mucho más allá. Así, el mencionado informe Sachs, de enero del 2005, señala que el nivel de financiación general requerido para lograr los ODM habrá de oscilar entre 135.000 millones en 2006, y 195.000 en 2015. En el año 2004, el total de AOD suministrada por los países miembros del CAD de la OCDE se situó en 78.600 millones de dólares.

Es cierto que las enormes diferencias entre las situaciones de los países en desarrollo hacen muy difícil calcular el volumen de AOD requerido para lograr los ODM, tal y como recuerda el Informe de Desarrollo Humano del PNUD correspondiente al 2003. Sin embargo, el déficit entre las distintas estimaciones y los niveles actuales de AOD es más que evidente.

De ahí la importancia de la búsqueda de mecanismos de financiación innovadores que complementen la AOD. Ésta es la razón de ser y el objetivo fundamental de la «Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza» (IHP), respaldada por el Secretario General de Naciones Unidas, y que España viene impulsando junto con Brasil, Chile, Argelia, Francia y Alemania. En la Declaración de Ginebra de 2004, de la que parte la IHP, se declara que la lucha contra el hambre y la pobreza, y la promoción del desarrollo, no se lograrán a menos que la distancia entre las promesas o compromisos políticos, y la financiación del desarrollo sea urgentemente salvada.

Así, un mecanismo que ha visto recientemente la luz en el marco de la IHP, y que España ha apoyado decididamente junto con su principal impulsor, Reino Unido, es la «Facilidad Financiera Internacional para la Vacunación», cuyo fin es lograr la vacunación masiva contra enfermedades mortales para los niños en muchos países en desarrollo (polio, hepatitis B). Ello ha de ser posi-

ble gracias a la obtención inmediata de un gran volumen de recursos a través de la emisión de empréstitos en los mercados de capitales, que han de ser cubiertos por los pagos a un fondo por parte de los países que apoyan este proyecto.

4. La Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza

En septiembre del año pasado, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, se celebró la Cumbre para la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza, en la que el Presidente del Gobierno participó en representación de España. En su intervención señaló que un mayor esfuerzo en la financiación del desarrollo ha de ser pequeño en comparación con los beneficios que puede reportar a todos, ya que superar la pobreza ha de contribuir decisivamente a establecer un patrimonio colectivo de bienes públicos mundiales, tales como la seguridad humana, la salud y el bienestar, la paz y la seguridad internacionales, el ejercicio real y efectivo de los derechos humanos, o el respeto al medio ambiente.

Con todo, en la búsqueda de la verdadera eficacia, el aumento de los recursos de financiación para el desarrollo no sirve de nada si no se acompaña de diversos criterios o mecanismos dirigidos a lograr una mayor calidad de la ayuda.

Así, en primer lugar debe buscarse la progresiva armonización y complementariedad entre donantes, que se construyen sobre la base de la apropiación de los países socios en sus propios procesos de desarrollo (que inspira los propios ODM) y el alineamiento con las políticas de los países receptores (es decir, a partir de las necesidades definidas por el país receptor en su estrategia de lucha contra la pobreza ya sean Estados u organismos internacionales). En este marco, es fundamental escuchar con atención a los países en desarrollo y llevar a cabo un diálogo permanente y continuado con las instituciones y gobiernos locales.

Esta complementariedad se ha de centrar especialmente en la identificación de las fortalezas, ventajas comparativas y el valor añadido de las actuaciones de

cada donante, puesta al lado de las actuaciones de otros actores en el ámbito de la cooperación.

Tales reflexiones invitan a un cambio profundo en la propia arquitectura de la política internacional para el desarrollo, basado en la división internacional de la labor de los agentes que trabajan en este ámbito, ya sean países o agencias y organismos. Se necesita mucha más coordinación y complementariedad entre las actuaciones de los agentes del desarrollo, así como una mayor armonización de sus intervenciones, evitando duplicidades innecesarias. No tiene sentido disipar los esfuerzos de la cooperación, que ya de por sí no tienen lugar fácilmente, en muchas acciones individuales. Cada agente del desarrollo debería hallar su lugar en la arquitectura internacional de la cooperación, aprovechando el potencial de su ventaja comparativa en determinados países, o determinados sectores. El valor añadido de esta división internacional del trabajo invita a avanzar en este terreno a aquellos países que aspiran a poner en práctica una política de desarrollo verdaderamente eficaz, entre ellos España. Asimismo, estas reflexiones alcanzan una especial importancia en el marco de la UE.

Por otra parte, la profundización en una nueva arquitectura internacional del desarrollo invita a avanzar en una mayor fortaleza, coordinación y, en último término, eficacia del sistema multilateral. El informe del Secretario General de marzo de este año, base de la cumbre de Naciones Unidas que acaba de tener lugar, incide en este problema, y realiza una severa autocrítica: *«(...) el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto todavía no presta servicios de la forma coherente y eficaz que necesita y merece la ciudadanía mundial (...) Parte del problema tiene que ver claramente con las limitaciones estructurales con que tropezamos. A medio y largo plazo debemos considerar la posibilidad de reformas mucho más radicales para superarlas. Las reformas podrían entrañar el agrupamiento de los distintos organismos, fondos y programas en entidades rigurosamente administradas (...) Esa reagrupación podría suponer la eliminación o la fusión de los fondos, programas u orga-*

*nismos que tuvieran mandatos y competencias complementarias o parcialmente coincidentes (...)»*⁷.

Estas reflexiones acerca de la necesidad de profundizar en la reforma del sistema de Naciones Unidas no deben llevar, sin embargo, a sostener que las carencias del sistema multilateral desaconsejan otorgarle un papel central en el desarrollo. Lejos de ello, precisamente, hacen necesario que los Estados se comprometan decididamente con su fortalecimiento.

En aras a mejorar la calidad de la ayuda, también se está comenzando a valorar la adopción de nuevos instrumentos, tales como el apoyo directo a los presupuestos nacionales y las políticas sectoriales (en salud o educación), así como las contribuciones a fondos de donantes, como el Fondo Global de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y malaria.

No obstante, en cuanto a la posibilidad del recurso a los nuevos instrumentos de cooperación tales como el apoyo presupuestario directo, sería conveniente el establecimiento de criterios precisos susceptibles de fundamentar la elección de los países socios de este tipo de instrumento. El apoyo presupuestario directo está actualmente muy en boga, puede ser efectivo como instrumento de cooperación y, por ejemplo, ya es aplicado de forma amplia por un donante tan relevante como la Comisión europea, que presta una parte significativa de su ayuda bajo esta forma, pero hace necesario elegir con cuidado sus países destinatarios. Han de ser países con «governabilidad democrática», es decir, con un gobierno y una administración cualificados que apliquen políticas sólidas, y, por supuesto, que estén comprometidos verdaderamente con la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible. De este modo, conviene tener especial cuidado para evitar que el apoyo presupuestario sea un instrumento de efectos contraproducentes, que no ayude a vencer determinadas inercias,

⁷ INFORME DEL SECRETARIO GENERAL (marzo de 2005), «Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», apartados 196 y 197.

tales como la excesiva burocratización y las prácticas corruptas.

La calidad y eficacia de la ayuda también se alcanzan a través de la coordinación entre donantes en el establecimiento de objetivos y líneas de actuación comunes en el marco de los foros internacionales, como Naciones Unidas (donde actualmente se debate el programa de trabajo para la aplicación de la declaración final de la cumbre de septiembre), o la Unión Europea (donde se acaban de consensuar documentos estratégicos de gran importancia, como la Declaración de Política para el Desarrollo de la UE o la Estrategia de Nuevo Partenariado UE-África), sin olvidar el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, marco por excelencia para la coordinación entre las políticas de desarrollo de los países desarrollados.

En especial, merece ser destacado el proceso en el que está actualmente inmersa la UE, dirigido a profundizar en una mayor homogeneidad, unidad y, en definitiva, eficacia del conjunto de la actividad de la UE en materia de desarrollo, frenando la actual dispersión. La UE es en la actualidad el más importante donante del mundo, pero a menudo no se ve la eficacia de su acción. En este sentido, resulta fundamental que en la práctica se avance verdaderamente en coordinación (entre la Comisión, los Estados miembros y otras organizaciones internacionales) y complementariedad (entre la acción de la Comisión y la de los Estados miembros, sin solapamientos). Es esto lo que persigue la Declaración de Política para el Desarrollo de la UE que ha de aprobarse en el Consejo Europeo de diciembre, después de un largo, complejo y difícil proceso de negociación: profundizar en una Política de Desarrollo de la UE más integrada, fuerte y sólida, de perfiles propios, claros y definidos.

Finalmente, cabe subrayar la importancia de la coherencia de políticas. Tal y como establece nuestro Plan Director, la AOD constituye sólo un capítulo dentro del conjunto de políticas públicas que los países desarrollados adoptan, y que tienen efectos sobre los países en vías de desarrollo. De poco sirve, por tanto, disponer de una ayuda al desarrollo comprometida y de calidad si el

resto de las decisiones públicas operan en sentido contrario, limitando las oportunidades de progreso de los países del Sur. Avanzar en la coherencia de políticas ha sido uno de los objetivos centrales de la política española de cooperación, y supone trabajar en ámbitos como el de la ayuda reembolsable, la deuda, o la política comercial.

En este sentido, el tratamiento de los problemas de la deuda es una cuestión de importancia fundamental si se desea salvaguardar la necesaria coherencia entre los distintos elementos integrantes de una Política de Desarrollo sólida y eficaz. Es necesario atender los problemas que plantea el sobreendeudamiento externo de muchos países en desarrollo, que lastra ineludiblemente toda posibilidad de desencadenar el proceso de crecimiento económico autosostenido. En este contexto se inscribe la «Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados» (Iniciativa HIPC), nacida en el marco de las instituciones financieras internacionales (FMI, Banco Mundial) y desarrollada en el marco del G-7 (más tarde G-8). La Iniciativa HIPC está dirigida a aquellos países menos adelantados cuyos niveles de endeudamiento externo se consideren insostenibles, y contempla la constitución de un fondo alimentado por las aportaciones de los países donantes, destinado a pagar la deuda oficial multilateral contraída por los países beneficiarios de la misma. Posteriormente, esta iniciativa ha ido ampliando los criterios de umbral de deuda sostenible, y por tanto el número de países susceptibles de beneficiarse de ella.

En la búsqueda de una mayor coherencia, no se puede tampoco dejar de lado cuestiones tan sensibles como la del comercio, que es un factor esencial para la captación de recursos por parte de las economías en desarrollo. La liberalización del comercio puede desempeñar un papel fundamental en el crecimiento económico global y la reducción de la pobreza. Este es el fundamento de la Ronda de Doha lanzada en el 2001: la premisa de que la apertura del comercio internacional en condiciones de equidad puede traer consigo beneficios sustanciales para los países en vías de desarrollo. Tras

el desbloqueo de la agenda de Doha en la reunión del Consejo General de la OMC en Ginebra en agosto del 2004, cabe esperar que la inminente Conferencia Ministerial a celebrar en diciembre en Hong Kong tenga resultados satisfactorios que signifiquen un verdadero impulso de la Ronda de Desarrollo.

5. Los Objetivos de la Declaración del Milenio

Todavía queda un largo camino que recorrer para alcanzar los Objetivos que en el año 2000 se establecieron en la Declaración del Milenio. Para ello, tanto países desarrollados como en desarrollo deben tomar medidas específicas y efectivas, y asumir sus propios compromisos, en el marco del principio de responsabilidad compartida sobre el que se asientan los Objetivos, y especialmente el Objetivo 8, que llama a establecer una «asociación mundial para el desarrollo».

Recientemente, los días 14, 15, y 16 de septiembre, ha tenido lugar una Cumbre en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, que fue convocada con el propósito de revisar la Declaración del Milenio del año 2000, y analizar el modo de avanzar de manera más efectiva en su cumplimiento. El resultado de esta Cumbre Milenio + 5 ha sido una Declaración Final basada en el principio de responsabilidad compartida entre países desarrollados y en desarrollo, y que incide en los ámbitos de trabajo susceptibles de impulsar el logro en tiempo de los Objetivos del Milenio.

La Cumbre ha significado volver a poner en el centro de la agenda internacional aquellos grandes temas que habían quedado relegados tras los dramáticos acontecimientos del 11 de septiembre del 2001. Algunas voces han señalado como decepcionante el resultado de esta cumbre, entendiendo que su Declaración Final presenta un escaso grado de ambición y concreción. Es cierto que en algunas de las partes de este documento podría haberse llegado más lejos, como por ejemplo a través de la asunción de compromisos más explícitos en los apartados referidos a la financiación del desarrollo o al comercio internacional. Sin embargo, ello no debe ha-

cernos olvidar lo que de positivo y valorable hay en esta Declaración Final:

- La reiteración del firme compromiso con la consecución plena y en tiempo de los ODM y la erradicación de la pobreza, y la preocupación explícita por «el progreso lento y desigual en la erradicación de la pobreza y la realización de los demás Objetivos de Desarrollo en algunas regiones».

- El principio de «responsabilidad común», reflejado en que los países en desarrollo hacen suyos compromisos de gobernabilidad democrática y buena gestión de los asuntos públicos, incluyendo un mayor esfuerzo en la movilización de recursos internos; y los países desarrollados hacen lo propio en términos de asistencia económica y técnica, deuda o comercio (en definitiva, coherencia de políticas, el ODM 8). Estos compromisos se desglosan en los párrafos siguientes al apartado de «alianza mundial para el desarrollo», entre los que cabe destacar, por su especial sensibilidad, el de «financiación para el desarrollo». En él se reconoce que «*se necesita un aumento considerable de la asistencia para alcanzar los ODM en sus respectivos plazos*», se celebran los compromisos cuantitativos ya comprometidos por algunos países y se exhorta a los que todavía no lo hayan hecho a «*realizar un esfuerzo concreto en este sentido de acuerdo con sus compromisos*»⁸.

- Un compromiso con el multilateralismo y su papel en la política de desarrollo (aun cuando se echa en falta en algunos párrafos un compromiso más claro y rotundo con el necesario fortalecimiento, en medios y recursos, de Naciones Unidas).

- La estrecha vinculación que se establece entre desarrollo, paz y seguridad y derechos humanos. Es necesario incidir en la relevancia de los derechos humanos, y

⁸ Cabe apreciar un cierto retroceso en relación con el lenguaje utilizado por la Declaración Final de la Conferencia de Monterrey de financiación del desarrollo (2002), en la que podía leerse: «*urgimos a los países desarrollados que aún no lo hayan hecho a hacer esfuerzos concretos hacia el objetivo del 0,7 por 100 de PNB como AOD a países en desarrollo*».

su clara dimensión horizontal en las políticas de desarrollo. La Declaración del Milenio y los ODM reconocen los vínculos entre desarrollo, pobreza y derechos humanos, y los informes del Secretario General de agosto de 2004 (de examen de los avances en la Declaración del Milenio), y de marzo de 2005 (preparatorio de la cumbre de septiembre) subrayan que desarrollo, seguridad y derechos humanos son partes inseparables de una misma ecuación. La pobreza, especialmente en sus manifestaciones más extremas, tiene un impacto negativo importante sobre la capacidad del ser humano para disfrutar de todos sus derechos y, por otro lado, el respeto de los derechos humanos es un prerrequisito para las políticas efectivas de desarrollo sostenible. La aproximación al tema del desarrollo debe tener en cuenta que los derechos humanos constituyen un instrumento esencial, por lo que es necesaria su integración en el centro de las políticas y programas de desarrollo.

- La afirmación del desarrollo como objetivo central en sí mismo.

- La referencia explícita a aspectos del desarrollo que para España resultan fundamentales, como el concepto de «governabilidad democrática», el imperio de la ley, la igualdad de género o la diversidad cultural. Es importante subrayar la relación entre cultura y desarrollo, es decir, la importancia que tiene el hecho de la diversidad cultural y su respeto como factor de desarrollo. Las metas de los ODM sólo podrán ser alcanzadas si se tienen en cuenta todas las dimensiones de la vida humana que inciden en el desarrollo, siendo una de ellas la diversidad cultural que caracteriza a las sociedades. Esta diversidad cultural, además de presentar un modelo propio de desarrollo, es también un factor de cohesión social y un motor generador de empleo y riqueza, y posee un claro potencial para el diálogo entre los pueblos.

- El reconocimiento del valor de las fuentes innovadoras de financiación, en el marco de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza.

- El mantenimiento del apoyo a los países de renta media, que España se ha esforzado en defender en los foros internacionales. Es cierto que en esta categoría se

incluyen regiones especialmente sensibles para nuestro país, identificadas con América Latina y el Norte de África, pero no es menos cierto que también se trata de países que, en muchos casos, siguen presentando enormes deficiencias en términos de desarrollo y de logro de los Objetivos del Milenio. Cualquier estrategia global encaminada a la consecución de los ODM debe ineludiblemente tener en cuenta esto. Además, el criterio de la categorización por renta o ingresos es demasiado amplio (incluye dentro de la misma categoría a países con grados muy desiguales de desarrollo, y, entre los países de renta media-baja, a algunos que no presentan diferencias con los PMA), sin olvidar que revela grandes insuficiencias en la medición del desarrollo. Estos argumentos ponen en entredicho cualquier tentativa de centrar la atención muy preferentemente en los países de bajos ingresos, en detrimento de los de ingresos medios. El apoyo a ambas categorías de países no es excluyente, sino complementario, y es además coherente con el objetivo fundamental de erradicación de la pobreza y promoción del desarrollo sostenible en todos los países en vías de desarrollo, allí donde sea necesario. Por ello, la inclusión de este apartado es muy importante.

- La bienvenida a las iniciativas dirigidas al aumento en la calidad y eficacia de la ayuda, el «alineamiento» con las estrategias de los países, el fortalecimiento de las capacidades nacionales, o el progreso en la ayuda no ligada.

La Declaración Final de la cumbre ha expresado el consenso que era posible alcanzar en el momento presente entre todos los países. Es sabido que en este tipo de ejercicios es imposible satisfacer por completo las prioridades y preocupaciones de todos, y que es también necesario adoptar sus resultados por consenso lo que, necesariamente, reduce en alguna medida las expectativas iniciales. En todo caso, la Cumbre no es el final de un proceso. Es, al contrario, el principio de una nueva fase, si acaso más importante que la anterior, que ya ha comenzado, y que se identifica con la tarea de poner en marcha el plan de trabajo dirigido a aplicar los compromisos recogidos en la declaración.

En este contexto, cabe exponer a continuación los pasos dados por la cooperación española en su contribución a la nueva Agenda del Desarrollo y el logro de los Objetivos del Milenio.

6. Los pasos dados por España

La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en ella recogidos, se han erigido en la referencia permanente y fundamental que ha inspirado el trabajo de España a lo largo del último año, y que ha de seguir inspirando la política española de cooperación al desarrollo tras la celebración de la cumbre. En este sentido se pronuncia el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 recientemente aprobado, que hace de la Declaración del Milenio el principal referente de nuestra política de desarrollo internacional.

Por otro lado, el objetivo fundamental de erradicación de la pobreza, que impregna la Declaración del Milenio y los ODM, es el mismo que el II Plan Director sitúa como fundamento y objetivo final de la política española de cooperación para el desarrollo. El propio Plan Director precisa que se entiende por pobreza «aquella situación de carencia de oportunidades, capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno», y a continuación contempla la «lucha contra la pobreza» como la primera de las prioridades «horizontales», o transversales, de la política española de cooperación para el desarrollo, lo cual quiere decir que el enfoque de la lucha contra la pobreza debe estar presente en todas y cada una de las actuaciones que se lleven a cabo por parte de nuestra cooperación.

Esta naturaleza multidimensional de la pobreza expuesta con anterioridad, y sobre la que España trabaja, aborda diversos aspectos de aumento de capacidades de las personas: económicos (renta, medios de vida, trabajo digno), humanos (salud, educación), políticos (governabilidad democrática, derechos, poder, una voz), socioculturales (estatus, dignidad), y de protección (inseguridad, vulnerabilidad). Asimismo, es esencial in-

tegrar la perspectiva de género para reducir la pobreza y promover el desarrollo, mientras que el mantenimiento del uso racional y equilibrado de los recursos naturales es fundamental en cualquier estrategia que aspire a un desarrollo sostenible y duradero.

España ha asumido sus propios compromisos, y ha adoptado medidas concretas y específicas para contribuir a avanzar en el desarrollo sostenible y la consecución de los ODM. La contribución de España en el camino hacia los ODM presenta cuatro ejes fundamentales: el consenso; el aumento en la cantidad de la ayuda; un mayor esfuerzo en la calidad; y la presencia activa de España en la escena internacional.

En primer lugar, la política española de desarrollo ha sido construida a partir del consenso. Se ha incardinado en el centro de la política exterior de este país, pero ello sólo es posible si nace del diálogo y el consenso entre todos los actores implicados en el desarrollo: las Administraciones públicas, la ciudadanía, las ONG, los agentes sociales y la sociedad civil en su conjunto. Todos ellos están legítimamente interesados por lo que sucede en el mundo exterior, interactúan e intervienen en su evolución, y tienen una visión propia sobre los problemas y las soluciones de los mismos que hay que tener en cuenta. A través de la participación real de todos los actores con un papel en el desarrollo, la política de Desarrollo de España se convierte en una auténtica política de Estado.

En segundo lugar, de manera reciente España está llevando a cabo un notable esfuerzo hacia un aumento en la cantidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo, y la búsqueda de mecanismos innovadores de financiación que complementen ésta. Dentro de las metas enumeradas en este Objetivo 8, la meta 13 alude a «(...) *la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa (...)*».

En consonancia con ello, en el año 2004, la AOD española ascendió a casi dos mil millones de euros, lo cual corregía la tendencia decreciente de los últimos años. Ello permitió alcanzar el 0,25 por 100 del PIB. El 76 por 100 de esta ayuda estuvo dirigido a países de renta

baja, o bien de renta media— baja, que es donde se concentran las necesidades más acuciantes en la lucha por la erradicación de la pobreza y el logro de los ODM. Para el año 2005, la AOD española asciende a más de 2.600 millones de euros, lo que supone un máximo histórico en términos absolutos, y un incremento notable con respecto al año anterior, que ha permitido alcanzar el 0,31 por 100 del PIB.

En el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que acaba de ser aprobado en Consejo de Ministros para el año que viene, 2006, la partida destinada a cooperación internacional recibe un incremento de prácticamente 700 millones de euros con respecto al año anterior, situando el nivel de esfuerzo de la Administración General del Estado en 2.830 millones. Ello, sumado al esfuerzo de otras Administraciones, nos permite alcanzar el 0,35 por 100 del PIB. Como puede observarse, España continúa en la senda de alcanzar el compromiso del 0,7 por 100.

Asimismo, nuestro país, junto con los otros países integrantes de la IHP, se ha esforzado, y sigue esforzándose en la búsqueda de aquellas fórmulas susceptibles de permitir aumentar muy significativamente el volumen de financiación al desarrollo, y cubrir la enorme brecha existente entre los niveles actuales de AOD y las necesidades de financiación requeridas para alcanzar los ODM.

Hace un año, en el marco de la Cumbre para la Acción contra el Hambre y la Pobreza, fue presentado un informe, elaborado por un grupo técnico, que presentaba distintas propuestas dirigidas a captar fondos adicionales para el desarrollo y el logro de los ODM. Desde entonces, sucesivas reuniones de este grupo técnico han analizado y debatido estas propuestas de mecanismos innovadores para financiar la lucha contra el hambre y la pobreza. España ha participado, y sigue participando activamente en este proceso, y, nuestra principal aportación ha consistido en proponer que, junto con otros instrumentos, se considere especialmente el flujo internacional de las remesas de emigrantes como fuente y herramienta de desarrollo.

Las remesas constituyen uno de los flujos financieros más relevantes que se producen en el mundo (más de 100.000 millones de dólares anuales), y en los países en vías de desarrollo son la segunda fuente de capital, representando el 65 por 100 de todos los flujos que reciben del exterior, y el 140 por 100 de la AOD.

La importancia innegable de estos flujos invita a trabajar en todas aquellas iniciativas que puedan convertir a las remesas en motor del desarrollo endógeno de las comunidades locales a las que van dirigidas, por una parte reduciendo los costes de transacción de dichas remesas para los trabajadores inmigrantes, y por otra parte apoyando con flujos de ayuda oficial la canalización de los ingresos por remesas hacia inversiones en infraestructuras, servicios básicos, y capital humano (salud, educación), en definitiva, a sectores que cumplan una función socioeconómica.

También puede resultar positivo prestar asistencia a los países receptores de remesas, en los casos en que así fuera necesario, para ampliar o extender la base de su sector financiero, de manera que éste pudiera canalizar eficientemente estos flujos de remesas hacia actividades productivas, incluyendo el acceso a microcréditos por parte de las familias destinatarias de dichas remesas.

Asimismo, resulta del todo esencial avanzar en la sensibilización entre los emigrantes, potenciales emisores de estos flujos de remesas, que a menudo ponen en duda la eficacia de estas donaciones, debido a su falta de confianza en las instituciones de sus países de origen, así como también entre los potenciales receptores de estas remesas, acerca de la necesidad de que los recursos recibidos sean invertidos adecuadamente.

España desea poner énfasis en la importancia de las remesas como herramienta de desarrollo. Nuestro país introdujo esta cuestión en la agenda de la IHP, y está dispuesto a desempeñar un papel activo en este tema. España es el único de los impulsores de la IHP que puede afirmar que posee una valiosa y muy positiva experiencia acerca de lo que supone un proceso de desarrollo exitoso reciente en el que las remesas de sus emigrantes

jugaron un papel esencial. Desde esta experiencia, pretendemos trasladar las enseñanzas adquiridas al contexto de búsqueda de mecanismos alternativos de financiación del desarrollo, complementarios de la AOD.

Sería conveniente colaborar en este ámbito con instituciones financieras, con el objetivo fundamental de lograr un incremento de entidades financieras responsables en el país receptor, lo cual fortalecerá su credibilidad y la confianza en ellas.

Asimismo, nuestro país planea lanzar iniciativas concretas en este ámbito, para lo cual alienta la creación de un proyecto piloto sobre remesas, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo y de algunas instituciones financieras españolas.

En relación con otro mecanismo de financiación adicional nacido en el marco de la IHP, la «Facilidad Financiera Internacional para la Vacunación», tal y como adelantó el Presidente del Gobierno en su reciente intervención ante la Reunión Separada de Financiación del Desarrollo, paralela a la cumbre de Naciones Unidas, España aportará una cantidad de 240 millones de dólares durante los próximos 20 años al proyecto de la Alianza Global para Vacunas e Inmunización, lanzado oficialmente durante la reunión del ECOFIN del pasado día 9 de septiembre en Manchester. De 2006 a 2025, España ha de desembolsar cada año, 9 millones de euros.

Por otra parte, anteriormente se subrayaba que la captación de recursos adicionales de financiación para el desarrollo no es de por sí suficiente, y debe acompañarse de un esfuerzo dirigido a lograr una mayor calidad de la ayuda. En este sentido, España ha buscado una mayor calidad de su ayuda a través de los criterios o mecanismos de planificación y evaluación; la armonización y complementariedad con otros donantes, sobre la base de los principios antes expuestos de apropiación del país receptor y alineamiento con sus estrategias; la coordinación; y la coherencia de políticas.

En concreto, la planificación y evaluación ha sido objeto de un esfuerzo de racionalización mediante la aprobación, este año, del II Plan Director 2005-2008, que ha de ser desarrollado por los sucesivos PACI anuales. El

Plan Director constituye el marco de referencia de todo el ciclo de planificación de las actuaciones en materia de cooperación al desarrollo, y recoge las líneas de actuación y prioridades sectoriales y geográficas que rigen todas las actuaciones de la cooperación española. El primero de estos PACI, correspondiente al 2005, ya ha visto la luz, y actualmente se está trabajando en el del año que viene. Igualmente se está trabajando en la elaboración de las «estrategias sectoriales», y los «documentos de estrategia-país», a partir de las prioridades temáticas y geográficas que contempla el Plan Director.

En este esfuerzo, cabe subrayar la importancia que reviste la reciente creación, dentro de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

Asimismo, tal y como señala el II Plan Director, a lo largo de la vigencia del mismo se ha de poner en marcha mecanismos que permitan avanzar en el ciclo de gestión basado en los resultados obtenidos en los países destinatarios de la ayuda, lo cual supone fijar claramente los resultados deseados y, en función de ellos, identificar los recursos y las actuaciones que se necesitan para alcanzarlos.

En las diferentes fases del ciclo de gestión de las actuaciones de la cooperación española, incluidas la planificación y la evaluación, se ha de promover muy especialmente la participación de los países destinatarios de la ayuda. La planificación ha de integrar las prioridades de la política española de cooperación al desarrollo con las prioridades, estrategias o programas de lucha contra la pobreza de los países en los que se actúe.

En aras a mejorar la calidad de la ayuda, España está comenzando a valorar la adopción de nuevas políticas instrumentales, tales como el apoyo directo a los presupuestos nacionales y las políticas sectoriales (mecanismos en los que España ya ha comenzado a trabajar con países como Mozambique y Vietnam), así como las contribuciones a fondos de donantes, como el Fondo Global de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y malaria, que España va a seguir apoyando con una sustancial aportación.

La calidad y eficacia también se alcanzan a través de la coordinación, que ha sido impulsada en una doble vertiente: interna y externa. En la dimensión interna, entre distintas unidades del Gobierno, y con otras Administraciones, labor en la que han desempeñado un papel fundamental órganos como el Consejo de Cooperación, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (que ha trabajado en la concertación entre distintos ministerios con competencias que inciden en el ámbito del desarrollo), así como la Comisión Interterritorial (que ha servido de cauce institucional para la coordinación entre la Administración General del Estado y las Administraciones Territoriales). A la labor de estos órganos se ha unido la de diversos grupos de trabajo, tales como el grupo de codesarrollo, el de género o el de coherencia de políticas.

En cuanto a la dimensión externa, España ha de trabajar en la coordinación entre donantes en el establecimiento de objetivos y líneas de actuación comunes en el marco de los foros internacionales (Naciones Unidas, UE, CAD de la OCDE, FMI, Banco Mundial, Bancos Regionales de Desarrollo).

En materia de coherencia de políticas, en relación con el tratamiento de los problemas de la deuda, España, además de su compromiso con la Iniciativa HIPC, ha comenzado a impulsar iniciativas de conversión o intercambio de deuda por proyectos y programas de cooperación, que liberen recursos dirigidos a financiar ámbitos especialmente sensibles para el desarrollo, como el de la educación primaria. Nuestro país lanzó esta iniciativa de canje de deuda por vez primera en la Cumbre para la Acción contra el Hambre y la Pobreza, y posteriormente ha estado presente en las Cumbres Iberoamericanas de San José de Costa Rica en 2004, y la reciente de Salamanca en 2005. Ya se han firmado acuerdos de este tipo con Costa Rica (en materia de medio ambiente), y Ecuador.

Asimismo, tras la decisión adoptada por el Consejo de Ministros del pasado 8 de julio, el Gobierno va a continuar y profundizar en las iniciativas de condonación de deuda multilateral hacia países que presentan graves

problemas de sobreendeudamiento, así como en las políticas de conversión de deuda (en las que España es ya el cuarto país más activo de la OCDE), especialmente en los sectores de educación, infraestructuras y medio ambiente.

Por otra parte, en materia de comercio, España, en el marco de la Política Comercial y Agrícola de la Unión Europea, trabaja en el impulso de la Ronda de Doha, en la búsqueda de un resultado satisfactorio de la próxima cumbre de Hong Kong.

Por último, la contribución de España en el camino hacia los ODM se ha articulado de manera reciente a través de un impulso firme y decidido a la participación activa de nuestro país en la escena internacional. A este respecto, cabe destacar que, de acuerdo con la apuesta que nuestro II Plan Director hace por un multilateralismo activo, selectivo y estratégico, el Gobierno ha impulsado una activa participación de España en los organismos y foros multilaterales que trabajan en el ámbito del desarrollo. En otras palabras, España ha de estar presente en la conformación de la agenda internacional de desarrollo que se debate y decide en el seno de los organismos internacionales. El compromiso es firme: contribuir al debate y toma de decisiones a escala multilateral.

Esta participación o contribución de nuestro país a la elaboración de la normativa y doctrina de desarrollo se ha convertido en una necesidad, en la medida en que, como se exponía con anterioridad, en los últimos años ha tenido lugar un profundo cambio cualitativo en la política de desarrollo, que cada vez es más el fruto de un diálogo permanente y continuado entre países desarrollados y en desarrollo, en un marco multilateral, con la asunción de responsabilidades y compromisos por ambos.

La participación activa de España en la escena internacional, contribuyendo al debate y toma de decisiones en la conformación de la agenda internacional de desarrollo, ha de cubrir varios frentes: por supuesto, la Unión Europea, que en el momento presente se halla inmersa en un profundo proceso de reflexión y redefinición de su política de desarrollo; también el sistema de Naciones Unidas, cuyo papel central en las cuestiones de desa-

rrollo, paz y seguridad, y derechos humanos, íntimamente imbricadas, acaba de ser reafirmado en la reciente cumbre de examen de la declaración del Milenio; y finalmente otros foros de gran importancia en la elaboración de la normativa de desarrollo, como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, e instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo.

España también está incrementando significativamente sus contribuciones a los organismos multilaterales con el fin de alcanzar un nivel de esfuerzo en consonancia con su peso económico y su contribución actual al presupuesto de Naciones Unidas. España es en la actualidad la novena economía del planeta, y el octavo contribuyente al presupuesto ordinario de la ONU. De esta manera, nuestro país está aumentando sus contribuciones voluntarias a los organismos de Desarrollo del sistema de Naciones Unidas, tanto para programas y proyectos específicos como para su presupuesto ordi-

nario, y, en este sentido, acaba de firmar acuerdos-marco con el PNUD, UNICEF, UNIFEM (Fondo de Naciones Unidas para la Mujer) y el FNUP (Fondo de Naciones Unidas para la Población).

Todos estos cauces, mecanismos e instrumentos articulan la contribución de España en el camino hacia los ODM.

España ha asumido su parte de responsabilidad en este camino, ha venido trabajando, y seguirá trabajando, para impulsar el objetivo del desarrollo sostenible. Nos hallamos en una encrucijada, porque las decisiones que se toman hoy están llamadas a determinar la forma de la política de Desarrollo durante los próximos años. Como el Secretario General de Naciones Unidas subrayó recientemente, es ésta la primera generación que dispone de los medios y conocimientos necesarios para avanzar de manera determinante en la lucha contra la pobreza y en la promoción del desarrollo sostenible, y esta idea es precisamente la que inspira el trabajo de España día a día.