

**La
Realidad
de la
Ayuda 2005-2006**

Director de la colección:
José M^a Vera

Coordinación de la edición:
Marta Arias

Agradecemos la colaboración del equipo territorial de Intermón Oxfam en la recopilación de datos sobre Cooperación Descentralizada. Los capítulos 1 y 4 han sido elaborados por el ICEI, bajo la dirección de José Antonio Alonso y José Antonio Sanahuja respectivamente.

Colaboradores en Intermón Oxfam:
Jorge Castañeda (autor del capítulo 3), Lorena Fernández, Lara Contreras, Marina Navarro y Manuel Lorente.

Diseño de la cubierta:
Javier Valmaseda / Ediciones Octaedro

Fotografía de la cubierta:
Esther Mira / Intermón Oxfam

Coordinación de la producción:
Elisa Sarsanedas

© Intermón Oxfam
Roger de Llúria, 15. 08010 Barcelona
Tel. 93 482 07 00 Fax 93 482 07 07

ISBN: 84-8452-376-4
Depósito Legal: B. XX.XXX-2005

Realización: Ediciones Octaedro

Impresión: Hurope, s.l.

Este documento se ha realizado con asistencia financiera de la Comunidad Europea. Los puntos de vista que en él se exponen reflejan exclusivamente la opinión de Intermón Oxfam, y, por lo tanto, no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la Comunidad Europea.

Impreso en papel ecológico

Índice

Preámbulo. <i>Ariane Arpa</i>	5
1. La Ayuda a Desarrollo en España en 2004-2005	
<i>José Antonio Alonso, Sergio Tezanos</i>	7
1 Panorama internacional de la cooperación para el desarrollo	8
2 España entre los donantes	15
3 Distribución geográfica de la AOD española	19
4 Distribución sectorial de la ayuda.....	27
5 Ayuda multilateral	32
6 Principales instrumentos	35
7 Cooperación descentralizada	48
2. Un año de cambio y expectativa	
<i>José María Vera</i>	53
1 Introducción	54
2 Balance general.....	54
3 La Alianza contra el Hambre y la Pobreza	55
4 Los presupuestos de 2005: por los pelos.....	56
5 La respuesta al tsunami: más de lo mismo.....	57
6 Consejo de Cooperación: vuelta a una sana normalidad	58
7 El Plan Director: buena orientación pero falta dirección	59
8 Nuevos compromisos en la UE	60
9 Coherencia de políticas: el inicio de un arduo camino	61
10 Hacia los Presupuestos Generales de 2006	67
11 Una transformación de las instituciones, condición indispensable	68
12 Un año de movilizaciones	69
3. La cooperación descentralizada, diez años después	
<i>Jorge Castañeda</i>	71
1 Introducción	72
2 Evolución cuantitativa y compromisos.....	73
3 Legislación y planificación	81
4 Organos de gestión, participación y coordinación de la cooperación descentralizada	82
5 Distribución descentralizada	87
6 Distribución sectorial	92
7 La cooperación a través de ONGD y otros agentes	95
8 Modelo de financiación	96

9 La cooperación directa de las administraciones	101
10 Sensibilización y educación para el desarrollo	103
11 Acción humanitaria y emergencias	104
12 Otros aspectos relevantes	107
13 Conclusiones y recomendaciones	110
4. Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española	
<i>José Antonio Sanahuja, Julia Espinosa y Esther López Barrero</i>	113
1 Gobernar la globalización: Estados, organizaciones internacionales y multilateralismo	114
2 El multilateralismo, la política exterior y la cooperación española	129
3 La política española de cooperación y los organismos multilaterales	135
4 Bases para una nueva política multilateral de cooperación	155

Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española

113

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

CON LA COLABORACIÓN DE JULIA ESPINOSA Y ESTHER LÓPEZ BARRERO¹

¹José Antonio Sanahuja es director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Julia Espinosa Fajardo y Esther López Barrero son investigadoras del ICEI. Los autores agradecen la colaboración de Ramón Guzmán, director general de Financiación Internacional (DGFINT), Ministerio de Economía; Inés Menéndez de Lúcar, jefe de la Unidad de Apoyo de la DGFINT; Ana de Vicente, Subdirección General de Instituciones Financieras Internacionales (DGFINT); Enrique Yturriaga Saldanha, subdirector general de Organismos Internacionales Técnicos, Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica; Diego Iceta, de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional; Elena Madrazo, directora general de Cooperación Horizontal, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); Marta Arias, analista del Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam; y Christian Freres, asesor de la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica, AECI, e investigador asociado del ICEI. Las opiniones, omisiones o errores son de la exclusiva responsabilidad de los autores. Este manuscrito se terminó en agosto de 2005.

1. Gobernar la globalización: estados, organizaciones internacionales y multilateralismo

La globalización y el debilitamiento del Estado

La globalización se ha convertido en un signo distintivo de nuestro tiempo. A menudo se identifica con la integración de los mercados, favorecida por innovaciones tecnológicas y por cambios políticos e institucionales favorables a la liberalización y transnacionalización de la producción, el comercio y las finanzas. Pero es un proceso que trasciende lo económico. La emergencia de problemas ambientales globales, los flujos migratorios transnacionales, y las corrientes socioculturales globales –sean las presiones de Occidente o la “globalización regresiva” del integrismo religioso transnacional–², también producen una creciente interconexión de las sociedades. Todo ello contribuye a crear un espacio político global y a disolver las fronteras entre la política nacional e internacional.

Anteriormente, ese espacio político global se limitaba a las relaciones entre Estados, tradicionalmente los únicos actores relevantes en el sistema internacional. En la actualidad, debido a lo que Joseph Nye denomina “difusión del poder”,³ surgen actores no estatales como empresas transnacionales, ONG, la televisión global, redes terroristas, o mafias internacionales. Sus acciones –sean atentados terroristas, decisiones relativas a la ubicación de la actividad económica y el bienestar social, o la difusión de información contraria al Gobierno– desbordan ampliamente el territorio y la jurisdicción de cada Estado.⁴

La máxima latina *ubi societas, ubi ius* nos recuerda que allí donde se genera el hecho social deben surgir normas legales e institu-

ciones eficaces y legítimas para asegurar la regulación de las relaciones sociales. Desde la era moderna, el hecho social y la comunidad política han estado definidos por el Estado-nación, que constituye, según Ulrich Beck, el “contenedor” de las relaciones sociales, los mercados, el derecho y la política, y el marco en el que surgían los focos de lealtad y autoridad y las identidades individuales y colectivas.⁵

Con la descolonización, se produce la universalización del Estado como marco constitutivo de las comunidades políticas y un aumento de su número, lo que ha llevado a Naciones Unidas a contar con más de 190 miembros, tres veces más que en el momento de su creación. El éxito histórico del Estado-nación se debe a que este parece ser el “artefacto” político más eficaz y legítimo para dar respuesta a las exigencias funcionales de la sociedad, la comunidad política y el mercado: la seguridad frente a amenazas externas; la gobernanza democrática, como expresión de la capacidad de autodeterminarse; el bienestar material y económico; la cohesión social, y las identidades individuales y colectivas. De igual manera, los principios de soberanía y de igualdad soberana de los Estados se han convertido en la piedra angular del derecho internacional y la cooperación internacional clásica, y de los regímenes y las organizaciones intergubernamentales que han regulado las relaciones entre Estados. En términos contemporáneos, sólo los más extremistas –sean neoliberales radicales o integristas religiosos– cuestionarían la validez del Estado como origen y garante de la soberanía popular y la democracia, como marco regulador del mercado y la sociedad;

² La expresión es de Mary Kaldor. Ver “Terrorismo global”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2003/2004, n° 84, pp. 11-29.

³ Joseph Nye, *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003. Ver también Joseph Nye, “EE.UU. no puede lograr unilateralmente sus objetivos”, *El País*, 24 de marzo de 2003, pp. 18-19.

⁴ Jessica Matthews, “Cambio de Poder”, *Foreign Affairs en Español*, enero-febrero de 1997.

⁵ Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998, y *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI, 2002.

y como medio para la acción pública necesaria para suplir las insuficiencias y “fallos” del mercado, asegurar las políticas sociales que respaldan los derechos de ciudadanía, y suministrar bienes públicos en ámbitos como la seguridad, la gestión del patrimonio común y el medio ambiente. Sin Estados legítimos y eficaces, no hay sociedad, ni mercado, ni derechos, y no es posible asegurar una cooperación internacional eficaz. No hay mejor demostración que la existencia de los “Estados frágiles” o “fallidos”, que el Banco Mundial denomina “países de renta baja bajo presión” (*Low Income Countries Under Stress* o LICUS), en los que el Gobierno no tiene autoridad efectiva, los grupos armados, caudillos o “señores de la guerra” controlan parte del territorio; existen guerras internas; los derechos humanos son una ficción; la economía se ve minada por la corrupción, las redes ilegales y la actuación de mafias; y la existencia es muy precaria. Según distintas estimaciones, entre 20 y 40 países y alrededor de 2.000 millones de personas se encontrarían en “Estados fallidos” o que pueden deslizarse hacia esa situación.⁶

La globalización, sin embargo, diluye el carácter “nacional” de las relaciones sociales, los mercados y la política y pone en cuestión el concepto tradicional de soberanía. La creciente interdependencia y la transnacionalización de la economía, la política y la violencia organizada erosiona la soberanía de los Estados consolidados, que comprueban que su capacidad efectiva para regular los mercados y las relaciones sociales, garantizar la seguridad y mantener ciertos niveles de bienestar social se ve minada por estas dinámicas. Como afirma Held, “Los pactos sociales nacionales son insuficientes para garantizar un equilibrio real entre los valores de la solidaridad social, la política de la democracia y la eficacia del mercado”.⁷ En las incipientes democracias de los países en desarrollo, precisamente los más transnacionalizados y vulnerables, la globalización reduce el margen de maniobra para la política, y los somete a los vaivenes de una economía global sin ataduras. Las crisis financieras que se sucedieron desde mediados de la década de los noventa en México, los países asiáticos, Brasil, Rusia o Argentina no pueden ser imputadas tan sólo a causas internas, como la debilidad de las instituciones o las políticas incorrectas, pues mostraban los riesgos de la inserción en una economía global con serias carencias de regulación y de gobierno, que requería una “nueva arquitectura financiera internacional”. Más allá de las circunstancias locales, esta cuestión es una de las causas de la deslegitimación de algunos incipientes regímenes democráticos de países del Sur, que se han mostrado incapaces de ofrecer respuesta a las necesidades y demandas de su población. En muchos lugares, la globalización también es una de las causas de la fragilidad o la desintegración de Estados que no pueden consolidarse o colapsan ante las presiones de la economía global, los intereses foráneos, los conflictos armados o las redes ilegales transnacionales de la droga o que trafican con materias primas, como los diamantes o el coltán. La concepción clásica de la soberanía no es el marco adecuado para establecer normas y criterios de actuación ante Estados en colapso, en los que se producen violaciones masivas de los derechos humanos o el genocidio, en ocasiones protagonizados por el propio Gobierno. La soberanía del Estado no es absoluta, y comporta la obligación de respetar los derechos humanos. En esas circunstancias, la comunidad internacional tendría la “responsabilidad de proteger” a las víctimas, recurriendo incluso a la fuerza, y partiendo de marcos multilaterales y de normas comúnmente aceptadas.⁸

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la invasión de Irak han sido una brutal confirmación de estos hechos. Son la expresión de la “globalización de la violencia

⁶ “Índice de Estados fallidos”, *Foreign Policy edición española*, n° 10, julio-agosto de 2005, pp. 56-65.

⁷ David Held, *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, Polity Press, 2004.

⁸ Ver al respecto el importante informe de la Comisión internacional sobre intervención y soberanía del Estado, *La responsabilidad de proteger*, diciembre de 2001.

organizada”, y muestran que no es factible enfrentarse a las nuevas amenazas y garantizar la seguridad mediante los recursos tradicionales de poder del Estado, en especial la fuerza militar.⁹ Frente a actores transnacionales no estatales como Al-Qaeda, y la constelación de grupos que le dan apoyo y legitimidad, la seguridad no puede ser “nacional”. Como afirma Ulrich Beck, la seguridad nacional, como el propio Estado-nación, son “categorías zombies”; esto es, “muertos vivientes” en el mundo de los conceptos que organizan las visiones del mundo: “A la vista de las amenazas del terror global, pero también de las catástrofes climáticas, de las migraciones, de las sustancias nocivas a los alimentos, de la delincuencia internacionalmente organizada, etc., la única vía que lleva a la seguridad nacional es la de la cooperación transnacional (...) Hay que aplicar un principio paradójico: el interés nacional de los Estados los fuerza a desnacionalizarse y transnacionalizarse. Es decir, a renunciar a la soberanía para resolver sus problemas nacionales en un mundo globalizado”.¹⁰

Esa disfuncionalidad del Estado-nación y del principio de soberanía para hacer frente a los problemas de la globalización explica que las nuevas demandas sociales de paz y seguridad, gobernación democrática, respeto de los derechos humanos y bienestar económico se desplacen paulatinamente del ámbito estatal al internacional. De igual manera, la cohesión social y los derechos de ciudadanía, en los países ricos y en especial en los más pobres, dependerán de reglas e instituciones que se definirán tanto en el plano nacional como en el internacional. Esto no significa el fin del Estado-nación. El Estado es y probablemente seguirá siendo eficaz para dar respuesta a una amplia gama de demandas sociales. Sin embargo, parece necesaria una redefinición del Estado y de la soberanía —lo que Ulrich Beck llama el “Estado transnacional cooperativo”, y Robert

Cooper el “Estado postmoderno”—¹¹, para que la acción estatal se complemente con nuevas reglas e instituciones de gobernación supranacional. Con ello, se establecerían los mecanismos adecuados para dar respuesta a la demanda creciente de “bienes públicos globales” —seguridad, protección del medio ambiente, protección social y reglas laborales, normas comerciales y financieras y seguridad jurídica más allá de las fronteras, entre otros— y evitar la aparición de externalidades negativas o “males públicos” derivados de la globalización.¹² Esto supondría una nueva forma de política mundial “postwestfaliana” y un “nuevo multilateralismo” orientado a la gobernación democrática cosmopolita, basada en el fortalecimiento y reforma de las organizaciones internacionales, y en marcos mancomunados de soberanía a escala regional o global que, además, tendrán que ser de carácter democrático, si aspiran a ser legítimos.

Multilateralismo y cooperación al desarrollo: entre Washington y Westfalia

Es cierto que ya existe un amplio entramado de normas e instituciones que regulan el sistema internacional e intentan responder a su mayor complejidad e interdependencia, como muestra el desarrollo del derecho internacional y el crecimiento exponencial del número y campos de actuación de las organizaciones internacionales. Desde la creación de Naciones Unidas, no hay ámbito en el que no exista una organización multilateral competente. Además, existen organizaciones regionales que responden a mayores grados de interconexión, a intereses comunes, a una historia compartida y a mayores afinidades identitarias, sociales y culturales. Los logros del sistema multilateral de posguerra y, en particular, de Naciones Unidas no deberían menospreciarse. A pesar de los

⁹ David Held et al., *Transformaciones globales*, México, Oxford University Press, 2001.

¹⁰ Ulrich Beck, “El mundo después del 11 de septiembre”, *El País*, 19 de octubre de 2001.

¹¹ Ulrich Beck, *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Madrid, Paidós, 2004.

¹² Ver Inge Kaul et al. (eds.), *Bienes Públicos Globales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, México, Oxford University Press, 2001; e Inge Kaul et al. (eds.), *Providing Global Public Goods*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

condicionantes del mundo bipolar, en muchos casos el sistema multilateral evitó el recurso de los Estados a la guerra promoviendo soluciones pacíficas a los conflictos; impulsó la extinción del colonialismo y, al afirmar el principio de no intervención, protegió a los países más débiles frente a los poderosos; facilitó el espectacular crecimiento económico de posguerra; también amplió el reconocimiento y vigencia de los derechos humanos; y ha amparado la aparición de una incipiente “sociedad civil global”.¹³

Sin embargo, el multilateralismo y el regionalismo “clásicos” no han dejado de mostrar sus limitaciones frente a las demandas de la globalización. Se trata, en muchos aspectos, de un “multilateralismo hegemónico” que refleja aún el resultado de la segunda guerra mundial y, en particular, la supremacía de Estados Unidos. A menudo, se trata de un multilateralismo limitado, que se subordina, en lo económico, a los principios del mercado y del “Consenso de Washington”, y pese a su retórica de libre mercado genera reglas asimétricas que dificultan el acceso de los países más pobres a los mercados, al capital, y a la tecnología. En lo político, el multilateralismo se subordina al principio de soberanía nacional vigente desde la paz de Westfalia, lo que se traduce en organizaciones internacionales con competencias limitadas y naturaleza subsidiaria respecto a los Estados; en normas débiles en relación a las infracciones que los Estados cometen en ámbitos como la paz y la seguridad o los derechos humanos; y en los “dobles raseros” con las que a menudo se aplican.

Por todo ello, el sistema multilateral no siempre ha sido eficaz. No ha sido capaz, por ejemplo, de impedir violaciones masivas de los derechos humanos e incluso la reaparición del genocidio, en lugares como Camboya, Ruanda, Bosnia, o Darfur; de evitar la proliferación de armas; la guerra sigue estando presente, y en especial, en un gran número de conflictos internos, en los que la mayoría de las víctimas son civiles, que a menudo están fuera de la agenda de la polí-

tica internacional; y la brecha entre ricos y pobres no ha dejado de aumentar, y ese aumento de la desigualdad internacional es hoy uno de los principales factores generadores de inestabilidad e inseguridad mundial. Todo ello debilita la legitimidad del sistema multilateral, que se percibe como un instrumento de los más poderosos que no contribuye a crear un orden internacional legítimo.

El sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo es un ejemplo de ello. Los países ricos otorgan alrededor de 70.000 millones de dólares al año como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que representan el 0,25% de su Renta Nacional Bruta (RNB). Sin embargo, es poco eficaz como mecanismo de redistribución mundial de la renta. La mayor parte de la AOD es voluntaria y se asigna de forma discrecional, pues no existen normas jurídicas vinculantes respecto a la cuantía de la ayuda, ni sobre los criterios para su distribución y uso por parte del donante y el receptor. Como instrumento “westfaliano” de la acción exterior de Estados soberanos, se suele establecer un vínculo axiomático entre la ayuda, la política exterior y los intereses egoístas del donante, a menudo definidos como ganancias diplomáticas o comerciales de corto plazo. Para muchos donantes, las principales motivaciones de la ayuda siguen siendo objetivos estratégicos y de seguridad, vínculos poscoloniales o intereses mercantiles. Esa primacía de la agenda del donante explica que menos de un tercio de la AOD se canalice a través de organizaciones multilaterales, y que a menudo los donantes vean a estas organizaciones como meros instrumentos de su agenda de política exterior. Por otro lado, conforme a las lógicas de mercado de Washington, la AOD tiene un papel subsidiario respecto a la financiación privada, y es una parte pequeña de los recursos transferidos en comparación con la inversión extranjera, las ganancias de exportación o el crédito de bancos privados. La ayuda apenas compensa las pérdidas ocasionadas por el proteccionismo de los países ricos, el servicio de la deuda externa, la repatriación de beneficios

¹³ Mary Kaldor, *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Barcelona, Tusquets, 2004.

de las transnacionales o la fuga de capitales. Con estas premisas, no es fácil que la adopción de metas internacionales de desarrollo se traduzca en incrementos de la AOD, que se acepten “impuestos globales” o, en el caso de los países en desarrollo, superar los obstáculos para orientar el gasto público a la lucha contra la pobreza, o atajar la corrupción.

Lo que todo esto ilustraría son las cuatro “brechas” o “desfases” que caracterizan tanto al sistema de ayuda internacional, como el proceso de globalización en su conjunto:¹⁴

- a) *Brecha de jurisdicción*: el sistema internacional está cada vez más globalizado y regionalizado, pero aún responde a un modelo “westfaliano” basado en Estados soberanos, en el que la autoridad política está fragmentada en unidades estatales, y no hay instituciones que aseguren una cooperación eficaz en torno a metas comunes o la provisión de bienes públicos globales. Las organizaciones internacionales actuales, de naturaleza subsidiaria respecto a los Estados que las integran, no tienen las competencias ni los recursos para colmar esa “brecha”.
- b) *Brecha de participación*: no hay canales de participación adecuados para otorgar voz a muchos de los actores globales, tanto estatales como no estatales. Las organizaciones internacionales sólo aceptan como partícipes e interlocutores legítimos a los Estados soberanos, y los más pobres y débiles no siempre logran hacerse oír.
- c) *Brecha de incentivos*: en un mundo de Estados soberanos que no aceptan una autoridad superior; ni normas imperativas para afrontar los costes de las metas comunes; en el que existen marcadas asimetrías en la distribución de costes y beneficios de la cooperación, y no hay voluntad política, lo habitual son los comportamientos escapistas o de *free rider* que desalientan la acción colectiva e impiden la provisión de bienes públicos globales.

d) *Brecha ética y moral*: la globalización contribuye a agravar una situación social inaceptable desde el punto de vista ético, en la que aumenta de manera imparable la desigualdad internacional, y la pobreza afecta al 46% de la población mundial. Sin embargo, prevalece la indiferencia y la pasividad y, a menudo, el compromiso internacional frente a la pobreza es mera retórica. Mientras que se destinan cifras espectaculares a gasto militar, o a consumo conspicuo, no se logra movilizar los recursos necesarios para hacer frente a estas lacras.

Hacia un “nuevo multilateralismo”: gobernación democrática cosmopolita y desarrollo

La gobernación del sistema internacional ha suscitado polémicas teóricas y un debate político que ha movilizó a gobiernos, empresas y movimientos sociales transnacionales, y en particular al movimiento altermundialista. En ese debate hay múltiples posiciones, que oscilan entre las críticas radicales a la globalización y los sectores neoliberales más extremos. El debate político también refleja la pluralidad reinante en los estudios internacionales. Aunque pueden identificarse dos grandes visiones, las más influyentes, que tienen posiciones muy distintas respecto a la gobernación del sistema internacional y el papel del multilateralismo. En primer lugar, cabe identificar una visión neorrealista, heredera de una tradición que incluye a Maquiavelo o Hobbes, y más recientemente a autores como Hans Morgenthau o Samuel Huntington o Robert Kagan. Esta visión, que se describe más adelante, proporciona el armazón teórico para los pensadores neoconservadores. Por otro lado, encontramos una corriente “neokantiana” o “cosmopolita” heredera también de una larga tradición que se remonta a la escolástica castellana del si-

¹⁴ Sobre estas “brechas”, ver Commission for Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford, 1995.; I. Kaul, et al. (1999), *Bienes públicos globales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, México, Oxford University Press/PNUD. Ver también David Held, “La globalización tras el 11 de septiembre”, *El País*, 8 de julio de 2002, p. 13.

glo XVI, con figuras tan destacadas como Vitoria o Suárez, posteriormente Grocio y Kant, y más recientemente, autores como los ya citados Mary Kaldor, David Held o Ulrich Beck. Esta última parte de un diagnóstico de la globalización que coincide, básicamente, con lo planteado en los apartados anteriores, y aboga por una nueva forma de política mundial y un “nuevo multilateralismo” que permita gobernar la globalización de manera legítima y eficaz.

La mejor forma de definir la democracia cosmopolita es verla en función de sus diferentes niveles de gobernanza. Estos niveles no están vinculados tanto en una relación jerárquica, como en un conjunto de relaciones funcionales. Existen cinco niveles: local, estatal, interestatal, regional y mundial.¹⁵ Es en estos tres últimos en los que es pertinente un “nuevo multilateralismo”.

En el nivel interestatal la agenda se centra en el desarrollo del derecho internacional, regulador del comportamiento de los Estados, así como el fortalecimiento y democratización de las organizaciones intergubernamentales. No es objeto de este trabajo examinar el debate sobre si es posible democratizarlas, y cómo. Pero la mejora de su representatividad, su transparencia y rendición de cuentas puede contribuir a una acción más eficaz y legítima, y a un mayor control político de sus actuaciones. En este ámbito, cuestiones de especial relevancia son la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y la revisión de la voz y el poder de voto de los países en desarrollo en las instituciones de Bretton Woods y la responsabilidad y rendición de cuentas de estas últimas.¹⁶

El nivel regional puede ser el más adecuado para la gobernanza de múltiples asun-

tos económicos, sociales, o de seguridad, y la provisión de “bienes públicos regionales”, y a ello parece responder el “nuevo regionalismo” contemporáneo y la proliferación de acuerdos comerciales y de marcos de concertación de las políticas exteriores de escala regional. Esto es más claro allí donde los Estados dejan atrás la lógica intergubernamental, y atribuyen competencias soberanas a instituciones de naturaleza supranacional. Desde concepciones clásicas de la soberanía, la transferencia de competencias estatales a marcos mancomunados de soberanía se percibe como una pérdida, pero desde la perspectiva cosmopolita se trata de una redefinición y “reapropiación” de competencias que ya no son efectivas a nivel nacional. En los grupos regionales del mundo en desarrollo, ciertos países pueden servir de “anclaje” frente a problemas de inestabilidad o rezago económico de otros socios.¹⁷

La Unión Europea (UE) es un buen ejemplo de ese tipo de regionalismo, y puede verse como un “microcosmos” de la globalización. En ninguna otra área del mundo, ni siquiera en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se ha llegado a tanto en materia de liberalización e integración de los mercados en aras de la eficiencia económica. Pero también es la UE donde más se ha avanzado en la configuración de un marco regional de gobernanza, pese al “déficit democrático”, y se han establecido mecanismos supranacionales redistributivos, de carácter vinculante, para promover la cohesión social. La UE supone recrear la comunidad política, creando una ciudadanía europea, que complementa la ciudadanía nacional de los Estados miembros. En ese sentido, la UE es un experi-

¹⁵ Daniele Archibugi, “La democracia cosmopolita”, *Papeles de cuestiones internacionales*, n° 87, 2004, pp. 43-59.

¹⁶ Véase Daniele Archibugi, “The Reform of the United Nations and Cosmopolitan Democracy”, *Journal of Peace Research*, n° 30(3), 1993, pp. 301-15. Respecto a la reforma del Consejo de Seguridad, ver las propuestas del informe *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos, y el cambio*, Nueva York, Naciones Unidas, A/59/565, 2 de diciembre de 2004. Sobre la reforma de las instituciones financieras, ver José A. Sanahuja, “Sesenta años sin democracia. Hegemonía y poder en las instituciones de Bretton Woods”, en Mabel González Bustelo y Manuela Mesa (Coords.), *Cartografías del poder. Hegemonía y respuestas. Anuario CIP 2005*, Barcelona, Icaria/Centro de Investigación para la Paz (CIP), 2005, pp. 99-123.

¹⁷ Sobre los “países-ancla” y su relevancia como socios de las políticas de cooperación, véase Bundes Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) *Anchor Countries: Partners for Global Development. A BMZ Position Paper*. Bonn, diciembre de 2004. Véase también Andreas Stamm, *Schwellen- und Ankerländer - Neue Länderstrategien des BMZ*, in: *Zeitschrift Entwicklungspolitik*, 23/24, 2004

mento histórico de redefinición de la soberanía, de creación de un Estado “postwestfaliano”, o un modelo en construcción de “gobernación democrática cosmopolita”. Aunque la Unión no va a extender a terce-

ros su política de cohesión, lo cierto es que es el primer donante mundial de AOD y un actor clave para promover compromisos internacionales más amplios en favor del desarrollo mundial (ver recuadro 1).

RECUADRO 1

LA UNIÓN EUROPEA, EL MULTILATERALISMO Y NACIONES UNIDAS

La política exterior de la UE se define por un compromiso con el multilateralismo que se basa en la afinidad de principios y objetivos entre la Unión y Naciones Unidas. Considerando la cooperación como condición previa para enfrentarse a los desafíos globales, la UE tiene interés en estimular el progreso y la mejora constante de los instrumentos de gobernanza mundial. En la actualidad, aporta el 38% del presupuesto de Naciones Unidas, el 39% de los gastos de operaciones de mantenimiento de la paz; y el 50% de las contribuciones voluntarias a la organización.

En un momento en el que el multilateralismo está en cuestión, la UE y sus socios en los países vecinos, en América Latina, o los países del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP), son actores clave para sostener el sistema multilateral y sus normas –Carta de Naciones Unidas, Protocolo de Kyoto, Corte Penal Internacional, normas del derecho internacional humanitario...–, y promover su reforma, para que gane en eficacia, legitimidad y representatividad. Según la Comisión Europea, “en el futuro, el compromiso de Europa con el multilateralismo y con las Naciones Unidas como eje del sistema multilateral ayudará a determinar si la arquitectura institucional establecida en los años de posguerra puede continuar sirviendo de base al sistema internacional y en qué modo. Lo contrario constituiría un desastre, no solamente en sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales sino también para el programa multilateral en sentido amplio, que abarca desde el

seguimiento de las recientes conferencias internacionales hasta el desarrollo de un conjunto de normas que habrán de regir el comercio mundial”¹⁸. El multilateralismo es uno de los pilares de la estrategia de seguridad de la UE, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003.¹⁹ Ese mismo mes, se dio a conocer el informe del “Grupo de Paz”, integrado por los Comisarios responsables de las relaciones exteriores de la UE, referido a las perspectivas financieras para el período 2007-2013.²⁰ En este informe se realza la importancia de la UE-25 como la mayor zona de paz y estabilidad del mundo, que se extiende a través de la “política de vecindad”; como actor para la gobernanza económica global; como socio para el desarrollo sostenible, y como actor del sistema de seguridad colectiva.

En los últimos años, ese compromiso se ha desarrollado en distintos documentos y directrices referidos a la colaboración con Naciones Unidas. En diciembre de 2001 la Comisión elaboró una comunicación proponiendo una mayor vinculación con esta organización en relación a los Objetivos del Milenio y la conferencia sobre financiación del desarrollo de Monterrey.²¹ En septiembre de 2003 se adoptó una importante Comunicación sobre la política de la UE hacia Naciones Unidas, que establece las siguientes áreas de actuación:²²

- a) La reforma de los órganos principales, en especial la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.
- b) El impulso y el seguimiento integrado de los ODM.

¹⁸ Comisión Europea, *La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo*, COM 2003(526) final, 10 de septiembre.

¹⁹ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, 12 de diciembre de 2003.

²⁰ Comisión Europea, *Buiding our common future. Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union. Report of the Peace Group, The EU as a global partner: priorities and instruments*, diciembre de 2003.

²¹ Comisión Europea, *Construir una asociación efectiva con las Naciones Unidas en los ámbitos del desarrollo y los asuntos humanitarios*, COM 2001(231) final, 2 de mayo.

²² Comisión Europea, *La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo*, COM 2003(526) final, 10 de septiembre.

- c) El fortalecimiento, coherencia y equilibrio de las instituciones para la gobernanza mundial en las áreas económica, ambiental y social. Ello supone una mayor coordinación entre Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la OMC, en el marco de los ODM; la coordinación y cooperación entre el PNUMA, las secretarías de los acuerdos ambientales globales (cambio climático, biodiversidad, desertificación, océanos) y la OMC, en este último caso lo referido al vínculo entre comercio y medio ambiente; y en relación a los asuntos sociales, el fortalecimiento de la OIT y su relación con la OMC.
- d) El fortalecimiento del sistema de seguridad colectiva, a través de la consolidación de las capacidades militares europeas, para que puedan contribuir a las operaciones de paz de Naciones Unidas, y los esfuerzos de la UE en materia de prevención de conflictos, desarme y control de armamentos.
- e) El fortalecimiento de las normas de Naciones Unidas sobre derechos humanos, y de la Corte Penal Internacional.
- f) El diálogo entre civilizaciones y culturas.
- El fortalecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ha contribuido a una creciente concertación de posiciones en Naciones Unidas. Se estima que en un 95% de las resoluciones adoptadas en la Asamblea General, la UE actúa de manera concertada, y ante las conferencias de Naciones Unidas (Monterrey, Johannesburgo), se ha acudido con una posición común. Sin embargo, para alcanzar esos objetivos es necesario fortalecer la concertación de posiciones en el Consejo de Seguridad algo que no ocurrió en la guerra de Irak, y en lo referido a la agenda de desarrollo, tener una sola voz en las organizaciones de Bretton Woods y los bancos multilaterales, planteándose incluso una representación única, como ya ocurre en la OMC, y una mayor coordinación de las políticas de desarrollo bilaterales de los Estados miembros y de la Comunidad.²³

Como señala Daniele Archibugi, las demandas de gobernanza a nivel mundial son energéticas en muchas áreas: flujos financieros, migraciones, medio ambiente global, derechos humanos, y ayuda al desarrollo. Cada uno de estos asuntos tiene sus propias reglas e instituciones, y coaliciones favorables al cambio o al statu quo. En cada uno de ellos existen iniciativas y campañas que propugnan reglas decisorias más representativas, mayor transparencia, control y rendición de cuentas.²⁴ En particular, los actores no gubernamentales se vienen beneficiando de la capacidad de hacer oír su voz en diversas cumbres de la ONU, así como en el seno de organismos como el FMI y la OMC. La acción de estas coaliciones refleja que la propuesta de gobernanza mundial democrática podría ser menos audaz de lo que parece. Después de más de una década de movilizaciones, esas coaliciones cuentan con un programa bastante detallado para promover una “democracia social mundial”. Una síntesis de ese programa ha sido elaborada por David Held (ver cuadro I).

A pesar de que se enfrentan a las limitaciones del actual sistema internacional, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) podrían interpretarse como una expresión incipiente de ese proyecto, en la medida que “multilateralizan” las políticas de desarrollo nacional, y las políticas de cooperación bilateral de los donantes. Los ODM son el resultado de un complejo proceso político, en el que han tenido gran importancia las coaliciones de Estados, ONG y organismos internacionales, que se articuló en torno a las “Cumbres” de Naciones Unidas del decenio de los noventa y sus “foros sociales”. Esas “Cumbres” trataron de promover acuerdos globales sobre metas de desarrollo en el contexto, más favorable, de la posguerra fría y de la crisis del neoliberalismo. Las Cumbres de Naciones Unidas parecían mostrar que perdían vigencia las motivaciones poscoloniales y los intereses estratégicos que habían distorsionado la ayuda externa en el pasado. Al desaparecer tales condicionantes en la posguerra fría, los donantes podrían poner a un lado sus intereses egoís-

²³ Comisión Europea, *La UE en ampliación y las Naciones Unidas. Hacer que el multilateralismo importe. Aprobado por la Troika y los Estados Miembros*, abril de 2004.

²⁴ Daniele Archibugi, “La democracia cosmopolita”, *Papeles de cuestiones internacionales*, n° 87, 2004, p. 58.

Cuadro 1. Un programa de acción para un «nuevo multilateralismo»: El «pacto global» para una gobernación democrática cosmopolita

El politólogo David Held ha propuesto un “pacto global” para promover una “socialdemocracia” mundial. Este pacto pretende fomentar el imperio del derecho internacional, mayor transparencia, responsabilidad y democracia en la gobernanza global, un compromiso mayor con la justicia social, la reinención de la comunidad política a distintos niveles –local, nacional y supranacional–, y un orden económico libre y justo, basado en normas. Este proyecto contiene claras posibilidades de diálogo entre las tradiciones culturales y civilizatorias, y entre distintos segmentos del espectro político pro y antiglobalización. Este cuadro resume el proyecto de “pacto global” y plantea el contenido de un “nuevo multilateralismo” que permita el gobierno eficaz, justo y legítimo de la globalización.

Principios éticos rectores: Igualdad de valor moral, igualdad de libertades, igualdad de condición política, toma colectiva de decisiones sobre los asuntos públicos, mejora de las necesidades urgentes, desarrollo para todos, sostenibilidad ambiental.

Objetivos institucionales: Imperio de la ley, igualdad política, política democrática, justicia social mundial, solidaridad social y espíritu comunitario, eficiencia económica, equilibrio ecológico mundial.

Economía y desarrollo

Medidas de corto plazo

- Regular los mercados mundiales; salvar la ronda de negociaciones comerciales de Doha; eliminar los subsidios de la UE y EE.UU. a la agricultura y el sector textil; reformar los aspectos de los derechos de propiedad intelectual ligados al comercio (ADPIC).
- Ampliar los términos de referencia del Global Compact (iniciativa de Naciones Unidas sobre Responsabilidad Social Corporativa en materia de derechos humanos, laborales, y medio ambiente).
- Promover el desarrollo: realizar una integración gradual de los mercados comerciales y financieros mundiales (especialmente los mercados de capitales de cartera); ampliar la capacidad negociadora de los países en vías de desarrollo dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC); aumentar la participación de los países en vías de desarrollo en las instituciones financieras internacionales; abolir la deuda para los países fuertemente endeudados; vincular la cancelación de la deuda a la financiación de la educación infantil y la atención sanitaria básica; cumplir el objetivo de la ONU de dedicar el 0,7% del PIB a la ayuda exterior; establecer un nuevo instrumento financiero internacional para facilitar las inversiones en los países más pobres.

Medidas de largo plazo

- Control de los mercados mundiales; autoridad mundial antimonopolios; autoridad financiera mundial; códigos obligatorios de conducta para las multinacionales.
- Corrección de mercados: normas laborales y ambientales obligatorias a escala mundial; normas y criterios sobre inversiones extranjeras.
- Promoción de mercados: acceso privilegiado al mercado para los países en vías de desarrollo con industrias nuevas necesitadas de protección; acuerdo sobre la movilidad mundial de la mano de obra y las migraciones económicas.

Gobernanza

Medidas de corto plazo

- Reformar el sistema de gobierno mundial; establecer un Consejo de Seguridad representativo; crear un Consejo Económico y de Seguridad Social que coordine las políticas de reducción de la pobreza y desarrollo mundial; crear organizaciones internacionales gubernamentales (OIG) dedicadas al medio ambiente; establecer redes mundiales centradas en los problemas económicos y sociales más acuciantes; reforzar la capacidad negociadora de los países en vías de desarrollo; elaborar criterios para que haya negociaciones justas entre los agentes estatales y no estatales; mejorar la cooperación entre las OIG; mejorar la supervisión parlamentaria de los organismos regionales e internacionales.

Medidas de largo plazo

- Democratización de los gobiernos nacionales y supraestatales (múltiples niveles de ciudadanía); acuerdo constitucional mundial para el estudio de las normas y los mandatos de los nuevos organismos democráticos mundiales; establecimiento de un nuevo mecanismo fiscal internacional; creación de espacios de negociación para los nuevos problemas prioritarios (por ejemplo, un tribunal mundial de las aguas); incremento de la provisión de bienes públicos globales.

Derecho

Medidas de corto plazo

- Convocar una convención internacional que inicie el proceso de recuperar los vínculos entre las políticas de seguridad y las prioridades en materia de derechos humanos mediante la consolidación del derecho internacional humanitario.

Medidas de largo plazo

- Creación de un tribunal internacional de derechos humanos, con una red de tribunales regionales fuertes; expansión de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y del Tribunal Internacional de Justicia; inclusión de los criterios laborales, ambientales y de bienestar en el modus operandi de las empresas.

Seguridad

Medidas de corto plazo

- Elaborar unos principios y procedimientos del Consejo de Seguridad de la ONU en relación con las amenazas contra la paz y el uso de la fuerza armada para intervenir en los asuntos de otro Estado; incrementar la capacidad de vigilancia de los riesgos de crisis humanas y los acontecimientos en ese sentido; poner en práctica los compromisos y políticas existentes sobre reducción de la pobreza y desarrollo humano; reforzar el control de armamento y la regulación del tráfico de armas.

Medidas de largo plazo

- Creación de unas fuerzas permanentes de pacificación y mantenimiento de la paz; elaboración de criterios mínimos en materia de seguridad y derechos humanos para la pertenencia a determinadas OIG; examen del impacto de todas las medidas de desarrollo global en los aspectos de la seguridad, la exclusión social y la igualdad.

Fuente: David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, Madrid, Taurus, pp. 208-209.

tas más inmediatas, orientando la ayuda a objetivos acordados en foros multilaterales, que la globalización haría más perentorios. Ese compromiso multilateral podría ser interpretado como expresión de un “egoísmo responsable” en el que el interés nacional del donante se redefine como interés colectivo, al promover la estabilidad política, reducir la guerra y los conflictos, atenuar la presión migratoria, preservar el medio ambiente, y fomentar el crecimiento económico global. Al constituir la “agenda social global”, los ODM también otorgarían cierta legitimidad a un proyecto neoliberal de globalización que no estaba cumpliendo sus promesa de reducción de la pobreza y convergencia global de la renta. Para ser viable, ese proyecto requería una agenda social y ambiental que permitiera atenuar los costes del proceso, y hacer frente a las “externalidades” negativas que supone su aplicación. Al tiempo, también se podría afirmar que los ODM eran una respuesta a las demandas de los movimientos altermundialistas y, de esta forma, atenuarían la resistencia social y política a la globalización.

La agenda de reformas de Naciones Unidas y el fortalecimiento del sistema multilateral

El fin de la guerra fría y los éxitos cosechados en algunos procesos de paz abrieron un período de optimismo respecto a la reforma de Naciones Unidas y el fortalecimiento del sistema multilateral. Como se ha indicado, las cumbres de Naciones Unidas de los años noventa permitieron actualizar la agenda de la cooperación internacional y generar un amplio consenso sobre la paz y el desarrollo, cuya expresión más acabada fue la “Declaración del Milenio”²⁵. Sin embargo, a finales del decenio los acontecimientos de Somalia, el genocidio de Ruanda, las matanzas de Srebrenica y la guerra de Kosovo, entre otros

hechos, dieron paso a actitudes más circunspectas sobre el futuro del multilateralismo y el papel de Naciones Unidas. Pese al debate sobre las reformas del sistema multilateral y la proliferación de propuesta de reforma, a principios del nuevo siglo los únicos avances destacables eran la constitución de la Corte Penal Internacional (CPI); el Protocolo de Kyoto y nuevos “fondos globales” para la reducción de deuda de los países más pobres; para hacer frente a problemas ambientales (Fondo para el Medio Ambiente Mundial); y el Fondo Global contra el VIH/sida. Y si las dos primeras se han encontrado con la oposición beligerante de Estados Unidos, los fondos globales no han logrado movilizar recursos adicionales. El debate sobre la “nueva arquitectura financiera internacional” se estancó, al igual que las negociaciones comerciales multilaterales de la OMC, y los resultados de la cumbre de Monterrey de marzo de 2002 sobre financiación del desarrollo fueron decepcionantes. Finalmente, el unilateralismo de la Administración Bush, el papel de Naciones Unidas tras el 11-S, y en particular el proceso que condujo a la guerra de Irak motivaron análisis en los que se extendió un apresurado certificado de defunción de esta organización, en especial en lo referido al Consejo de Seguridad y a su principal cometido: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Paradójicamente, el 11-S y la guerra de Irak han tenido un efecto contrario al que vislumbraron algunos neoconservadores. Al no secundar la invasión de Irak, se fortaleció la legitimidad del Consejo, y la reforma adquirió un nuevo impulso político. Desde 2001 se abre un proceso de estudio, reflexión y búsqueda de consensos sobre esa reforma. Con la iniciativa del secretario general, Kofi Annan, se ha intentado identificar vías prácticas para asegurar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a través del llamado “Informe Sachs”,²⁶ y la reforma del sistema de seguridad colectiva. Con el

²⁵ Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.

²⁶ Informe del Proyecto del Milenio, Jeffrey Sachs (dir.), *Investing in Development. A practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals*, Nueva York, Naciones Unidas, 2005.

apoyo de un grupo de expertos de alto nivel que han elaborado el informe conocido como “Un mundo más seguro” (*Safer World*) se han propuesto fórmulas para lograr un Consejo de Seguridad más representativo, legítimo y eficaz, y revisar las normas relativas al uso de la fuerza, en relación a la legítima defensa, a los “ataques anticipatorios”, y con fines de protección humana.²⁷ Con estos antecedentes, el secretario general presentó en marzo de 2005 el documento “Un concepto más amplio de la libertad” (*Larger Freedom*), que contiene un ambicioso programa de reformas.²⁸ A modo de “paquete único”, estas propuestas deberán ser debatidas por los Estados miembros en la Sesión Extraor-

dinaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas a celebrarse en septiembre de 2005. Inicialmente prevista como una sesión de seguimiento de lo acordado en la “Declaración del Milenio”, esa reunión se ha convertido en una oportunidad para lanzar el más ambicioso programa de reformas de la organización desde su creación hace ya sesenta años (ver recuadro 2). Muchas de esas reformas coinciden con las propuestas cosmopolitas de gobernanza global. De tener éxito, aunque sea parcial, puede generar un “efecto arrastre” que impulse la reforma de otras organizaciones más renuentes al cambio, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial.

RECUADRO 2

UN CONCEPTO MÁS AMPLIO DE LIBERTAD: LAS PROPUESTAS DE REFORMA DE NACIONES UNIDAS Y LA CUMBRE DEL MILENIO +5 (2005)

El documento *Larger Freedom*, presentado en marzo de 2005, parte de una doble constatación. Por un lado, la interdependencia creciente incrementa la necesidad de un multilateralismo eficaz; por otro lado, el 11-S, la amenaza del terrorismo global reclama una visión integrada de seguridad colectiva y el fortalecimiento de Naciones Unidas: “El desarrollo, la seguridad y los derechos humanos no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente. Esta relación no ha hecho más que reforzarse en nuestra era de rápidos progresos tecnológicos, de aumento de la interdependencia económica, de globalización y de espectaculares transformaciones geopolíticas. Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la ‘causa’ de las guerras civiles, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia (...) Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar.”

Con esos propósitos, se someten a los Estados miembros propuestas concretas que para fortalecer el sistema multilateral y, en particular, la Organización de las Naciones Unidas, en tres grandes ámbitos: desarrollo, seguridad colectiva, y derechos humanos. En síntesis, esas propuestas son las siguientes:

Desarrollo y lucha contra la pobreza

- La reafirmación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con el compromiso de que la AOD de los países donantes alcance el 0,5% de su RNB en 2009, y el 0,7% en 2015, incluyendo un nuevo mecanismo internacional de financiación; que se concluyan las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) según el “programa de desarrollo de Doha”.
- Acciones con resultados rápidos en materia sanitaria; más recursos para luchar contra el VIH/sida; un sistema de alerta temprana ante desastres naturales; y avances frente al cambio climático y para promover la igualdad de género.

²⁷ Ver *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos, y el cambio*, Nueva York, Naciones Unidas, A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

²⁸ *Un Concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del secretario general de las Naciones Unidas*, Nueva York, Naciones Unidas, A/59/2005, 21 de marzo de 2005.

Seguridad colectiva

- La adopción de un nuevo consenso sobre seguridad que reconozca sus vínculos con la pobreza y la democracia.
- El reforzamiento de los tratados internacionales sobre proliferación y control de armamento nuclear, químico y biológico, así como un nuevo instrumento legal vinculante sobre marcado, localización y tráfico ilegal de armas ligeras.
- La adopción de una definición común de terrorismo y el fortalecimiento de las normas internacionales referidas al terrorismo.
- Los acuerdos adoptados sobre uso de la fuerza ante amenazas inminentes a la paz y la seguridad internacionales.
- Acuerdos sobre el uso de la fuerza e intervenciones de protección humana y la “responsabilidad de proteger” como base de la acción colectiva ante el genocidio, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.
- La propuesta de creación de una Comisión de Consolidación de la Paz (diciembre de 2005).
- Los acuerdos relativos a asegurar el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad, incluyendo cuestiones que atañen a las políticas de desarrollo, como las sanciones.
- El establecimiento de reservas estratégicas (*stand-by capacities*) para operaciones de paz y el fortalecimiento de las organizaciones regionales en ese ámbito (en particular, la UE y la Unión Africana).

Libertad, derechos humanos y democracia

- Adoptar el principio de la “responsabilidad de proteger” como base para la acción colectiva contra el genocidio, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y actuar conforme a ese principio con

métodos diplomáticos, humanitarios y, de ser necesario, medidas coercitivas conforme a las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas.

- Creación de un fondo para la democracia en las Naciones Unidas, que ofrecerá financiación y asistencia técnica a los países que estén intentando establecer un régimen democrático o reforzar el que ya tienen.

Fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas

- La reforma de la Asamblea General, incrementando las vías de colaboración con la sociedad civil.
- La reforma del Consejo de Seguridad, a partir de dos fórmulas alternativas que incluirían nuevos miembros permanentes o semipermanentes, sin derecho de veto, con una mayor representación de los países en desarrollo más importantes.
- Reforma del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y de sus capacidades para dar seguimiento a los ODM y a las políticas de cooperación al desarrollo y mejorar la coordinación de las distintas agencias
- La creación de un nuevo Consejo de Derechos Humanos para reforzar la capacidad de Naciones Unidas en este campo.
- La protección del “espacio humanitario” y de la respuesta humanitaria en el sistema de Naciones Unidas, incluyendo un fondo permanente para responder ante emergencias.
- La mejora de la gobernanza del sistema internacional en ámbitos como el medio ambiente, con la creación de una Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Fuente: Naciones Unidas, *Un Concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Nueva York, marzo de 2005.

El multilateralismo en cuestión: el 11-S y el proyecto hegemónico neoconservador

El “nuevo multilateralismo” se enfrenta con importantes obstáculos políticos. La globalización no sólo ha unido a pueblos y naciones, sino que también ha creado nuevos antagonismos, o alimenta fenómenos regresivos —etnonacionalismo, integrista religioso, terrorismo transnacional...—. Por otro lado, a la hora de construir coaliciones a favor del multilateralismo, hay que recordar que a me-

nudo los países en desarrollo lo ven desde el prisma de la *realpolitik* o de una perspectiva “westfaliana” o “moderna”, por la que el multilateralismo sólo es valorado como garantía de la soberanía nacional, como ventana de oportunidad para la proyección internacional del Estado, y como instrumento para satisfacer a menor coste los intereses nacionales. Países como Canadá, Japón y, sobre todo, la UE, se encuentran más cerca de una visión “cosmopolita” o “postmoderna” del multilateralismo, orientada a satisfacer intereses que se definen en términos globa-

les o regionales, a la formación de normas y la gobernanza global.²⁹

Sin embargo, el obstáculo más formidable se encuentra en el proyecto hegemónico de la administración estadounidense y sus ideólogos y aliados. La llegada de la Administración Bush significó el retorno del tradicional rechazo estadounidense a los marcos multilaterales, que se encuentra muy arraigado en la tradición democrática de ese país.³⁰ También significó el regreso del realismo político clásico, y en especial de un realismo unilateralista que insiste en la prioridad absoluta de los intereses nacionales, que se definen de una manera muy restrictiva. Al asumir el poder, el nuevo Gobierno insistió en que se proyectaría, según expresó Condoleezza Rice, “desde el suelo firme del interés nacional y no en función de una ilusoria comunidad internacional”. Los conservadores querían suprimir lo que consideraban el “globalismo fanático” de Clinton; y rechazaban que el argumento de la globalización fuera utilizado para incidir en asuntos que querían reservar para la soberanía estadounidense, desde las minas antipersona, hasta los tribunales internacionales para crímenes de guerra.³¹

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 alteraron drásticamente la agenda de las relaciones internacionales, y los debates sobre la gobernanza de la globalización y su “agenda social” pasaron a segundo plano. La seguridad se convirtió en el asunto central, y el antiterrorismo, en el eje de la política exterior de Estados Unidos y de otros países; en la justificación de la guerra en Afganistán y en Irak, y de la proclamación de un “eje del mal” integrado por países a los que se relaciona con las nuevas amenazas globales. Sin embargo, la política estadounidense no se ha limitado al combate al “terrorismo global”,

ni parece que ese sea su único propósito. Para los ideólogos neoconservadores que inspiran la política exterior de la administración Bush, el 11-S representaba una “ventana de oportunidad” para proyectar el poder estadounidense y fundar un nuevo orden internacional basado en la hegemonía de Estados Unidos. Mucho antes del 11-S, en escritos de *think-tanks* de esta corriente, como el “Project for a New American Century” (PNAC), se había planteado la necesidad de reafirmar el poder de Estados Unidos, como condición necesaria para establecer un sistema internacional estable y seguro, que a todos beneficiaría.

Los *neocon* se basan, en parte, en la teoría neorrealista de la “estabilidad hegemónica”. Esta teoría tiende a ver el mundo en términos de “ciclos hegemónicos” de larga duración, como la *pax britannica* y la *pax americana*. Desde esta escuela se supone que el sistema internacional es por definición anárquico, dada la ausencia de una autoridad política centralizada más allá de los Estados soberanos. La estabilidad, la seguridad, y la provisión de “bienes públicos internacionales” depende de la existencia de un *hegemon* o potencia hegemónica. Sin *hegemon*, dado el carácter anárquico del sistema, nadie suministra esos bienes públicos, y el sistema internacional será propenso a la inestabilidad y al conflicto.

Desde esta perspectiva, no hay orden sin coerción, y ésta no puede descansar en las organizaciones internacionales o en Naciones Unidas, que se consideran ineficaces al no tener capacidades coercitivas. El orden internacional ha de ser hegemónico, o no será “orden”, de la misma manera que el único multilateralismo factible y eficaz será hegemónico, como ocurrió tras la II Guerra Mundial. En términos de hegemonía, la UE es irrelevante,

²⁹ La expresión “moderno” y “postmoderno”, aplicada a la visión del Estado y la soberanía se ha tomado de la conocida clasificación de Robert Cooper (2000), *The postmodern state and the world order*, Londres, Demos.

³⁰ En esencia, ese rechazo se basa en la idea de que no hay democracia si no existe un “demos”, y el sistema internacional no es una comunidad política soberana. Por ello, la soberanía nacional, que necesariamente es la expresión de la soberanía popular, no puede ser entregada a organizaciones internacionales.

³¹ Michael Hirsh (2002), “El mundo de Bush”, *Foreign Affairs en español*, otoño-invierno. Ver también Condoleezza Rice (2000), “La promoción del interés nacional”, *Foreign Affairs en español*, otoño-invierno, escrito antes su mandato como Consejera de Seguridad Nacional en la primera administración Bush.

pues ni quiere ni puede ser *hegemon*, por no contar con capacidades militares y haberse construido a partir del ideal kantiano de “paz perpetua”. Sólo Estados Unidos puede proveer estabilidad y seguridad y garantizar un orden internacional viable, por ser el único país con la capacidad coercitiva para imponerse globalmente.³² Y además, debe hacerlo, dada la superioridad intrínseca de sus valores e instituciones. La hegemonía estadounidense es, en suma, tanto una necesidad política, como un imperativo moral. Por ello, debe ser aceptada por todos.³³

Según esta teoría, durante la posguerra fría Estados Unidos ni podía ni quería actuar como *hegemon*. Tras el desplome de la Unión Soviética, la ausencia de amenazas externas significó menos gasto militar, y el rebrote del aislacionismo. El “síndrome de Somalia”, como expresión actualizada del “síndrome de Vietnam”, mostraba que la opinión pública seguía oponiéndose a intervenciones militares que comportaran bajas. Finalmente, tras los excesos fiscales de los ochenta, primaba el imperativo del equilibrio presupuestario.

Para los *neocon*, el II-S y la “guerra contra el terrorismo” permiten superar esos condicionantes, y así dar inicio a un nuevo ciclo hegemónico, en el que Estados Unidos fundaría un “nuevo orden mundial”, con reglas para la gobernación del sistema internacional que reflejarían la actual distribución del poder—que estos autores identifican básicamente con la capacidad militar—, y no la de 1945.³⁴ Hasta el II-S, nada había logrado reemplazar al “enemigo comunista” en el imaginario colectivo y en la revisión de las doctrinas de seguridad del decenio de los noventa. En este contexto es relevante la tesis de Samuel Huntington sobre el “choque de civilizaciones”, en el cual una supuesta “civilización ára-

be-islámica” desafía la hegemonía del Occidente industrializado. Al ser relacionada con el terrorismo global, ésta se convertiría en el nuevo enemigo que en el imaginario colectivo justificaría la implicación de Estados Unidos en una “guerra global contra el terror”. De igual manera, el II-S justificaría las bajas de guerra, y una política económica de “neoliberalismo militar” en la que el déficit fiscal no es importante porque está en juego la seguridad nacional.

En consecuencia, las guerra de Afganistán e Irak pueden ser consideradas “guerras hegemónicas”, y no se explican sola ni principalmente por sus objetivos declarados, sea el antiterrorismo, el desarme de Irak, o el objetivo, ilícito según el derecho internacional, del “cambio de régimen”. Buscando paralelismos con lo ocurrido tras la II guerra mundial, la invasión de Irak busca hacer de la guerra el “acto constituyente” de ese nuevo orden mundial.

Esa intención se expresa con claridad en la nueva doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos, que plantea que, ante el terrorismo global y la proliferación de armas de destrucción masiva, la disuasión no es eficaz, y la única salida es el “ataque anticipatorio” (*preemptive*), unilateralmente determinado, contra aquellos Estados que sean considerados como amenaza potencial. Ese concepto choca frontalmente con el sistema multilateral y las normas sobre el uso de la fuerza. Algunos autores estadounidenses—entre ellos Henry Kissinger— han planteado que esa doctrina es “revolucionaria”, pues supone destruir los fundamentos del actual sistema internacional, como los principios de igualdad soberana y de no intervención.³⁵ También se impugna el papel y atribuciones de Naciones Unidas, una organización que los *neocon* consideran “irrelevante”. La

³² Esta es la visión del conocido autor *neocon* y miembro del PNAC Robert Kagan. Ver *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Madrid, Taurus, 2003.

³³ Ver *The Economist*, “America’s World Role: Present at the Creation”, 27 de junio de 2002.

³⁴ Según John Bolton, embajador de Estados Unidos ante la ONU, el Consejo de Seguridad “sólo necesita un miembro, Estados Unidos, (...) porque ese es el reflejo de la verdadera distribución de poder en el mundo”, ver *The Economist*, “America’s New UN Envoy”. Letal Injection or Healthy Tonic?, 4 de agosto de 2005.

³⁵ Henry Kissinger, “The Politics of Intervention. Iraq ‘regime change, is a revolutionary strategy”, Los Angeles Times Syndicate, 9 de agosto de 2002. Una visión general de estos cambios, en Ivo H. Daalder y James M. Lindsay (2003), *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution.

cuestión clave, empero, es si el mundo será mejor sin Naciones Unidas, pues la “doctrina Bush” augura el retorno a un mundo “prehobbesiano” en el que cualquier Estado podría utilizar la violencia, de manera unilateral, para perseguir sus intereses, sin más límite que el poder de otros.

¿Cuál es el guión de ese proyecto hegemónico? Va mucho más allá de la guerra contra el terrorismo. Como ha señalado William Pfaff, los neoconservadores han esbozado un “proyecto radical” que supone, en primer lugar, subordinar a Naciones Unidas y otras organizaciones regionales, o hacerlas “irrelevantes”. En materia de paz y seguridad, Naciones Unidas sería sustituida por coaliciones coyunturales que proporcionarían cierta legitimidad a las intervenciones militares. Aquellas organizaciones internacionales que puedan ser útiles deben subordinarse a este proyecto, con lo que se intenta revivir el “multilateralismo hegemónico”. Este proyecto de reordenación del sistema global también pretende revivir una pauta de relación transatlántica en la que la UE se situaría en una posición de dependencia estratégica. Supone, también un vasto programa por el que, durante varias décadas, se intentará reemplazar a los gobiernos en Oriente Medio, Asia Central, Afganistán y Pakistán, y la resolución del conflicto israelo-palestino conforme a las condiciones israelíes, situando el arco árabe-musulmán bajo tutela estadounidense. Ese proyecto –“delirante”, inviable, y muy peligroso, según este autor– se compara con la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial.³⁶ Anuncia un escenario prolongado de guerra e intervención, en el que los incentivos para el terrorismo global podrían aumentar, y se debilitaría la “agenda social” de la globalización, consumiendo los recursos y la atención política que requieren las metas globales del

desarrollo. También supone la “securitización” de la ayuda, o la subordinación de las políticas de cooperación a objetivos de seguridad, y que ello postergue el debate sobre la globalización y su dimensión social, y en especial la lucha contra la pobreza, que pueden quedar marginado o ser reinterpretado en clave antiterrorista.³⁷

Los últimos nombramientos en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) son una muestra del “multilateralismo hegemónico” neoconservador. En el caso de Paul Wolfowitz, elegido presidente del Banco Mundial, sus antecedentes como Subsecretario de Defensa de Estados Unidos, ideólogo neoconservador, promotor de la guerra de Irak, que no cuenta con conocimientos de banca, economía o sociología del desarrollo, permiten suponer que el objetivo es hacer del Banco Mundial un instrumento de la diplomacia “transformadora” de los *neoon*, algo que no habría admitido Wolfensohn, un clintoniano por nombramiento e ideas.³⁸ Con un volumen anual de préstamos en torno a 20.000 millones de dólares –toda la ayuda externa de Estados Unidos se eleva a unos 15.000 millones– y el respaldo de otros países, el Banco puede ser un instrumento útil en la reconstrucción de Afganistán o Irak, para apoyar a los aliados en la “guerra contra el terror”, como Pakistán o Marruecos, o en las tareas de “construcción nacional” de ese proyecto hegemónico que, en nombre de la democracia, ha emprendido Estados Unidos en el mundo árabe-musulmán.³⁹ También es significativo el caso del BID para el que fue elegido presidente Luis Alberto Moreno, embajador colombiano en Estados Unidos desde 1998, artífice del “Plan Colombia” y candidato de Washington para presidir esa institución, frente a otros candidatos de Brasil, Venezuela, Perú y Nicaragua.

³⁶ William Pfaff, “El impacto del 11-S en el orden mundial”, Real Instituto Elcano, 11 de septiembre de 2002.

³⁷ Ver José A. Sanahuja, “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la ‘securitización, de la ayuda’”, *Documentación Social* n° 136, enero-marzo de 2005, pp. 25-41.

³⁸ “Wolf at the door”, *The Economist*, 1 de marzo de 2005.

³⁹ Nancy Birdsall y Stewart Patrick, “A new World Bank President. A new Bank Mission?”, *The Chicago Tribune*, 23 de marzo de 2005, y la entrevista a Paul Wolfowitz, *The Washington Post*, 28 de marzo de 2005.

2. El multilateralismo, la política exterior y la cooperación española

Del 11-S a las Azores: alineamiento y rechazo del multilateralismo⁴⁰

La mayor parte de la ciudadanía española se quedó estupefacta ante lo ocurrido el 16 de marzo de 2003 en la base militar de Lajes, en las Islas Azores. En una “Cumbre” improvisada, el presidente del Gobierno español, José María Aznar, junto con sus homólogos británico y estadounidense, Tony Blair y George Bush, formaban una “coalición de los dispuestos” y lanzaban un doble ultimátum, al Gobierno de Irak y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que conduciría al inicio de una guerra ya decidida y contraria al derecho internacional. Para algunos, esa Cumbre podía ser la prueba de que, como afirmó Aznar, España “había salido del rincón de la historia”⁴¹ para jugar un papel decisivo en el alumbramiento de un nuevo orden mundial. Sin embargo, para muchos, la presencia del presidente español en el “trío de las Azores” era la confirmación del giro impuesto por Aznar a la política exterior española, en contra de la inmensa mayoría de la opinión pública y todas las fuerzas políticas españolas salvo su propio partido. Un viraje que rechazaba el consenso de Estado y los principios y prácticas asentados tras 25 años de política exterior democrática, para sustituirla por una política exterior que Celestino Arenal describe como “neonacionalista respecto de Europa, y seguidista respecto de Estados Unidos”⁴². Este viraje ha tenido consecuencias en las distintas dimensiones de la política exterior: la occidental, europea, latinoamericana y mediterránea, en el ámbito multilateral y respecto a Naciones Unidas.

Desde los inicios de la transición, se definieron algunos principios vinculados al carácter democrático de esa política: el respeto al Derecho internacional; el respaldo a Naciones Unidas y el multilateralismo; la promoción de la democracia y los derechos humanos; la solidaridad con los países pobres, a través de la nueva política de cooperación al desarrollo; y el compromiso con la paz y la seguridad internacionales.⁴³ En los años ochenta, ese compromiso se concretó en el impulso y apoyo a soluciones negociadas para los conflictos regionales del tercer mundo, tratando de reconocer sus verdaderas causas, políticas y socioeconómicas, para evitar que se insertaran en el enfrentamiento Este-Oeste. Como atestigua la experiencia de la crisis centroamericana, España, como el conjunto de la UE, adoptó en su política hacia el tercer mundo una posición relativamente autónoma respecto a Estados Unidos, actuando como “contrapeso”, aunque sin llegar al extremo de poner en peligro la relación transatlántica y los vínculos defensivos con Estados Unidos. Posteriormente, condujo a una activa participación en misiones de paz de Naciones Unidas en lugares como Centroamérica o Bosnia, algo que también contribuyó a la modernización de las fuerzas armadas y las doctrinas de defensa. Sin embargo, la definición occidental de la política de seguridad y defensa originó uno de los más intensos enfrentamientos políticos de la transición, y fue necesario recurrir a medios extraordinarios para su legitimación, como el referéndum de 1986 sobre la pertenencia de España a la Alianza Atlántica. En el contexto de la posguerra fría, España, país europeo pero también europeísta, promovió

⁴⁰ Esta sección se basa en Isaías Barreñada, Iván Martín y José Antonio Sanahuja, “L’Espagne et la guerre en Irak (2002-2004): ruptures dans la politique extérieure”, *Critique Internationale*, n°23, abril 2004, pp. 9-21

⁴¹ Intervención de José María Aznar en el Consejo de la Presidencia del Partido Popular del 3 de marzo de 2003 (*El País*, 4 de marzo 2003).

⁴² Celestino Arenal, “La política exterior de España después de Irak”, VV.AA., *Perspectivas 2004. Los intereses de España en el Mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE/Instituto Elcano, 2004, p. 78.

⁴³ Juan Carlos Pereira (coord.), *La política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona, Ariel, 2003.

el fortalecimiento de la UE, de su política de seguridad y defensa y de sus medios para la acción exterior, como la política de desarrollo, y al tiempo, ha “europeizado” su política exterior, asumiendo consensos europeos en diversas materias, aunque sin cuestionar el vínculo transatlántico.⁴⁴

Pese al cambio de Gobierno en 1996, antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001 no había elementos que permitieran siquiera imaginar ese viraje radical. En el primer Gobierno de Aznar (1996-2000), la política exterior se caracterizó por su continuidad, con los lógicos ajustes en asuntos como Cuba o la relación con Estados Unidos, y una definición más restrictiva de los intereses nacionales, muy visible en la posición española en la construcción europea. En ámbitos como la cooperación al desarrollo, se logró un amplio consenso para aprobar la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo de 1998. Aunque el mantenimiento del consenso en política exterior pueda atribuirse a los pactos de Gobierno de este período —durante el cual el PP sólo tenía mayoría relativa—, la mayoría absoluta que obtuvo en las elecciones generales de 2000 no alteró en lo esencial ese comportamiento.

Son los atentados del 11-S los que marcan el punto de inflexión que Aznar impuso en la política exterior española. ¿Cuáles son las razones que lo explican? En primer lugar, hay que subrayar que ese viraje respondió a una política exterior presidencialista y de fuerte impronta personal, marcada por la visión y las decisiones del propio presidente Aznar y de un reducido grupo de colaboradores, que condujo a una política de he-

chos consumados en la que no se consultó ni a la oposición ni a su propio partido.⁴⁵ En segundo lugar, se trata de una política que respondió más a una matriz ideológica, que a cálculos racionales de interés nacional⁴⁶. Como afirmó el propio Aznar, “es una cuestión de convicciones”⁴⁷. Es difícil rastrear las “fuentes” ideológicas de esta posición, pues son pocas las ocasiones en las que Aznar las ha presentado formalmente. Sin embargo, están cerca de los neoconservadores y sus homólogos en España, como los analistas del Grupo de Estudios Estratégicos, del Instituto Elcano y de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES).⁴⁸

Al igual que los *neocon* estadounidenses, Aznar considera que el 11-S “ha cambiado el mundo”, permitiendo que Estados Unidos se libere de los condicionantes que le impedirían jugar el papel de *hegemon*. En la visión de Aznar, ello constituiría una oportunidad sin par para que España saliera “del rincón de la historia” en el que se encontraría, supuestamente, por no haber participado en las grandes guerras internacionales del pasado, aplicando una estrategia de alineamiento o *bandwagoning* con el que aparecía como inevitable vencedor⁴⁹. Esta posición se explicitó en el discurso de Aznar en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) el 20 de octubre de 2003: “El Gobierno está persuadido de que estamos ante una de esas fases en las que se produce un cambio sustancial en el mundo (...) Por primera vez en largos años —hay quien dice que en muchas décadas—, a España el curso de los acontecimientos no le pilla con el pie cambiado”.⁵⁰ En distintos momentos, Aznar afirmó que

⁴⁴ Ver Esther Barbé, *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 2003.

⁴⁵ Celestino Arenal, “La política exterior de España después de Irak”. En VV AA, *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el Mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE/Instituto Elcano, 2004, p. 73.

⁴⁶ Los intereses económicos no parecen haber sido importantes. Tales intereses apenas fueron esgrimidos por el Gobierno, y después de la ocupación las empresas españolas tuvieron una participación mínima en los contratos de reconstrucción, por otra parte poco atractivos debido a la inseguridad reinante en Irak. Las aspiraciones españolas de ser admitido como miembro del G-7 ya habían sido rechazadas por Estados Unidos y no tenían posibilidades de prosperar. Sin embargo, parece claro que el respaldo estadounidense a la candidatura de Rodrigo Rato como Director Gerente del FMI sí se relaciona con la posición española en la guerra de Irak.

⁴⁷ Soledad Gallego-Díaz, “Historia de un presidente satisfecho”, *El País*, 26 de enero 2004, pp. 16; Miguel González, “El presidente tiene una visión”, *El País*, 10 de marzo de 2003, pp. 19 y 20.

⁴⁸ Jesús Rodríguez “La forja del Aznarismo”, *El País*, 11 de febrero de 2001.

⁴⁹ Erika Ruiz, “Lion,s Tail our Mouse,s Head? Aznar,s Atlantist Bet”, en VV AA, *Special Issue: Spain in Europe*, EE 02/2004, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Barcelona.

⁵⁰ Ese discurso fue publicado íntegramente por el diario *El País* del 22 de octubre de 2003, pp. 24 y 25.

las guerras de Afganistán e Irak darían paso a un nuevo orden mundial, basado en la hegemonía estadounidense, ya que sin ésta, no es posible concebir un sistema internacional estable y seguro⁵¹. La UE no puede ni debe cumplir ese papel, y la seguridad internacional no se puede fiar a Naciones Unidas, por lo que el vínculo transatlántico es “esencial”.

Aznar, sus colaboradores y los *think tanks* que lo apoyaron, como el Instituto Elcano, recurrieron a todos los argumentos para justificar la invasión de Irak: las armas de destrucción masiva y la supuesta vinculación de Irak con al-Qaeda; la intervención humanitaria y, en particular, la conexión entre el terrorismo doméstico de ETA y la “guerra contra el terrorismo global”. Esos argumentos justifican que Aznar fuera uno de los pocos dirigentes occidentales que ha asumido explícitamente la “doctrina Bush” del ataque preventivo unilateralmente determinado. Esa posición se expresó en el discurso de Aznar ante la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2003 y, en particular, en el citado discurso en la ESFAS.

En cualquier caso, el papel de España en la guerra de Irak no hubiera sido tan relevante si ésta no hubiera ocupado el puesto de miembro no permanente del Consejo de Seguridad desde el 1 de enero de 2003. Al igual que el Reino Unido, España trató de obtener la controvertida “segunda resolución” del Consejo autorizando el uso de la fuerza, con el fin de legitimar y dar cobertura legal a una guerra decidida de antemano. A la postre, esta actuación resultó contradictoria y reveló un alto grado de subordinación a Estados Unidos.⁵² El Gobierno Aznar promovió la segunda resolución, pero al mismo tiempo, y en contra de la opinión mayoritaria de los expertos en derecho internacional, afirmaba que no era necesaria, puesto que había resoluciones anteriores que ya

autorizaban el ataque. Además, se apeló al “argumento kosovar”, por el que Irak podía ser considerada una “guerra humanitaria” y, por ello, no estar supeditada a un eventual veto en el Consejo.⁵³ Finalmente, no se pudo arrancar al Consejo ni esa autorización, ni tan siquiera un puñado de votos favorables, y España se sumó al ultimátum planteado en la Cumbre de las Azores.

El alineamiento con Washington y el alejamiento de la UE tuvieron profundas consecuencias en las relaciones exteriores de España. Se redujo la autonomía que había caracterizado a la política exterior española en el sistema multilateral, y en Europa, América Latina y el Mediterráneo. Ese alineamiento también debilitó el componente democrático de la política exterior española e indirectamente de la UE. En esas dos últimas zonas, España y la UE son socios valiosos en la medida que planteen políticas diferenciadas respecto a Estados Unidos. En la medida que las posiciones de España y la UE se aproximan a las que sostiene Estados Unidos y no actúan como “contrapeso”, su influencia y legitimidad se debilitan.⁵⁴ Entre los hechos que lo demuestran se encuentra el desafortunado viaje de Aznar a México para que ese país se sumara a la posición de Washington; el respaldo inicial a la intentona golpista en Venezuela; o la ayuda militar al Gobierno de Colombia.

El modelo “neonacionalista” de política exterior del segundo mandato de Aznar tuvo efectos significativos en la política de cooperación al desarrollo. Mucho antes del II-S, se orientó en mucha mayor medida a promover de manera abusiva intereses comerciales y de otra índole, y a impulsar la cultura española en el exterior, en desmedro de los objetivos de lucha contra la pobreza establecidos en la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo. Bajo el mandato del secretario de Estado para la cooperación internacional y

⁵¹ Andrés Ortega, “La coherencia del giro de Aznar”, *El País Domingo*, 15 de febrero de 2004, p. 11.

⁵² La filtración a la prensa de algunos telegramas del embajador español ante Naciones Unidas, Inocencio Arias, así lo atestiguan. Ver “España condicionó su voto al plan británico a la ‘aquiescencia’ de Washington”, *El País*, 15 de marzo de 2003, p. 19.

⁵³ “Ahora hay más base jurídica que en Kosovo”. Entrevista a Inocencio Arias, embajador de España ante Naciones Unidas, *El País*, 22 de marzo de 2003, p. 34.

⁵⁴ Celestino Arenal, “EE.UU. y la política iberoamericana de España”, *Política Exterior* vol. XVII, n° 93, mayo-junio de 2003, p. 187.

para Iberoamérica, y ex secretario general de FAES, Miguel Ángel Cortés, se definió, en palabras de José Antonio Alonso, un “modelo castizo” de cooperación al desarrollo alejado de las metas acordadas en foros multilaterales y en el marco de las Naciones Unidas.⁵⁵ Como se indicará, en ese período se debilitó el ya reducido compromiso multilateral de la cooperación española bajo el peso del interés nacional, y de la visión contraria al sistema multilateral del propio Gobierno, de la que el secretario de Estado de Cooperación fue un destacado portavoz.

Tras el 11-S, el alineamiento español con Washington en Afganistán e Irak se dejó sentir en la política de cooperación. En Centroamérica, el presidente Aznar vinculó de forma velada la ayuda española con la participación de soldados de Nicaragua, El Salvador y Honduras en la brigada “Plus Ultra” enviada a ese país.⁵⁶ La necesidad de dar legitimidad a la guerra explica la exagerada politización de la ayuda humanitaria y la importancia otorgada a este argumento. En realidad, la asistencia a la población responde a los parámetros de las operaciones de cooperación cívico-militar (CIMIC), que son muy diferentes a la asistencia humanitaria, ya que no responde a los principios de humanidad e imparcialidad del Derecho Internacional Humanitario y a las normas de funcionamiento de las ONG, que aseguran que la ayuda llega a los más vulnerables.⁵⁷ El envío de un contingente español a bordo del buque Galicia –un extraño híbrido de buque hospital y de transporte de tropas, sin la preceptiva identificación ni emblema de Cruz Roja, conforme a las Convenciones de Ginebra– también se presentó, en una burda manipulación, como “misión humanitaria”. La necesidad de obtener respaldo a la guerra a partir del argumento humanitario también significó un énfasis mayor en la ayuda bilateral, que asegura la “visibilidad” del donante ante la opinión pública, en desmedro de las

contribuciones a Naciones Unidas y otros cauces multilaterales. Finalmente, el fuerte incremento de las asignaciones a Irak tuvo como contrapartida una caída de la ayuda a países de África subsahariana, como mostró la anterior edición de *La realidad de la ayuda*.

Puede afirmarse que las elecciones del 14 de marzo de 2004, celebradas tres días después de los brutales atentados del 11-M en Madrid, han sido, al igual que las celebradas en 1982, las más “internacionalizadas” de la historia de la democracia española, o bien aquellas en las que la agenda internacional e interna han estado más entrelazadas. En muchos sentidos, el electorado tuvo que optar entre dos matrices de política exterior y dos estrategias diferenciadas de lucha contra el terrorismo, y el papel del sistema multilateral y de la UE era uno de los principales rasgos diferenciadores. Al margen de las posiciones de Aznar, sería excesivo atribuir al Partido Popular el apelativo “neoconservador” en relación a su modelo de política exterior, de igual manera que el programa del Partido Socialista está aún lejos de un modelo “cosmopolita” como el que se ha descrito en los apartados anteriores, aunque el parentesco con esas matrices o modelos es bastante claro.

Con la constitución del nuevo Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en marzo de 2004, se ha insistido en la recuperación del consenso y de las líneas tradicionales de la política exterior española. Sin duda, muchos de los elementos de esa política siguen siendo válidos. Sin embargo, con un contexto internacional transformado, se impone un replanteamiento de algunos de los objetivos de la política exterior española y de la estrategia para alcanzarlos, en especial respecto a la política multilateral. El retorno al mundo anterior al 11-S ya no es posible, y los consensos de la transición deben reformularse. Como se señalará más adelante, España y su política de desarrollo pueden y deben contribuir a promover

⁵⁵ José Antonio Alonso, “Hacia un modelo castizo de ayuda al desarrollo”, *El País*, 2 de agosto de 2001, p. 9. Ver también José María Vera, “Crónica de un año aciago para la cooperación española”, Intermón Oxfam, *La realidad de la ayuda 2001-2002*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2001, pp. 45-80.

⁵⁶ Rueda de prensa del presidente del Gobierno español, José María Aznar, tras la cumbre centroamericana. San Salvador, 9 de julio de 2003. Disponible en <http://www.la-moncloa.es>.

⁵⁷ Amelia Bookstein, *Más allá de los titulares. Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2003, pp. 26-37.

el “nuevo multilateralismo” que España debería impulsar para adaptar la política exterior a las nuevas demandas del sistema internacional y la sociedad civil, española y global.

Multilateralismo, desarrollo y política exterior del nuevo Gobierno (2004-2005)

El nuevo Gobierno ha dado inicio a una nueva fase en la política exterior española, y, en particular, en la política multilateral y de cooperación al desarrollo. En algunos aspectos, esa política mantiene viejas posiciones del anterior consenso de Estado, pero en otros, se aproxima a una visión “cosmopolita” del orden mundial.

En un marcado contraste con el rumbo de la política de cooperación del Gobierno anterior, subordinada a intereses políticos, comerciales y estratégicos ajenos a sus objetivos declarados, la nueva política exterior declara otorgar un papel central a la agenda de desarrollo internacional, a los ODM, y en especial a la lucha contra la pobreza, insertando la ayuda española en el marco multilateral. Además, según el compromiso del Gobierno, la política de desarrollo debe ser un elemento transversal del conjunto de la acción exterior, incluyendo la política de seguridad internacional. Por esa razón, debe comprometer a todas las instancias ministeriales que inciden en la situación de los países en desarrollo, y a sus respectivos ámbitos de competencia, y no sólo a la ayuda, en aplicación del principio de coherencia de políticas. En síntesis, se pretende pasar “de una política de ayuda a una política de desarrollo”. El propio presidente del Gobierno aseguró en su discurso de investidura del 15 de abril de 2004 que promovería “(...) una política exterior en la que cuente tanto la diplomacia como la cooperación al desarrollo. Por ello, el ministerio será Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

para darle una nueva dimensión, una nueva estrategia ante todo lo que representa un orden mundial donde el diálogo es el camino más seguro para la paz, donde será mejor la diplomacia preventiva que las intervenciones militares preventivas, donde quiero y espero que con el apoyo de esta Cámara situemos a España en uno de los referentes de esa cooperación al desarrollo en el mundo.”

En junio de 2004, con el comienzo de la legislatura, comparecieron ante la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso de los Diputados el nuevo ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, y la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, para definir con más detalle esa política. El ministro estableció el marco doctrinal, con referencia expresa a objetivos transnacionales de cohesión social, y a la provisión de bienes públicos globales, y afirmó que “defendemos el fortalecimiento del multilateralismo en este mundo de desafíos globales y el compromiso con el desarrollo humano sostenible y los objetivos del milenio impulsados por las Naciones Unidas. El plan director deberá recoger también, en consecuencia, un importante incremento de la AOD dirigida a los organismos multilaterales (...) articularemos de forma coherente en una sola política de desarrollo nuestra contribución a los organismos multilaterales, nuestra contribución y participación en la política de cooperación de la Unión Europea y la política bilateral de España”.⁵⁸ Una comparecencia posterior del secretario de Estado de Comercio y Turismo confirmó el papel clave de la liberalización comercial en el marco de las negociaciones de la OMC para el cumplimiento de los ODM.⁵⁹ Finalmente, una pieza clave en ese compromiso multilateral es la participación española en la “Alianza contra el Hambre y la Pobreza” (ver recuadro 3), que la secretaria de Estado presentó en esa Comisión en noviembre de 2004.⁶⁰

⁵⁸ Congreso de los Diputados, Diario de sesiones, Comisión de Cooperación al Desarrollo, nº 4, 8 de junio de 2004, pp. 3-8; y nº 44, 16 de junio de 2004.

⁵⁹ Congreso de los Diputados, Diario de sesiones, Comisión de Cooperación al Desarrollo, nº 74, 14 de septiembre de 2004.

⁶⁰ Congreso de los Diputados, Diario de sesiones, Comisión de Cooperación al Desarrollo, nº 128, 4 de noviembre de 2004, pp. 3-8.

RECUADRO 3

LA ALIANZA CONTRA EL HAMBRE Y LA POBREZA: LA «CONTRAIMAGEN DE LAS AZORES»

La decisión de sumar a España a la “Alianza contra el hambre y la pobreza” fue anunciada en la campaña para las elecciones generales de 2004 por el entonces candidato a la Presidencia, José Luis Rodríguez Zapatero. Esa iniciativa había sido lanzada a través de la Declaración de Ginebra de enero de 2004 por los presidentes de Brasil, Chile y Francia, y contaría con el apoyo del secretario general de Naciones Unidas. El nuevo Gobierno del Partido Socialista otorgó un alto valor simbólico a la participación española, pues en palabras del presidente Zapatero, la inclusión de España en el “quinteto contra el hambre” debía convertirse en la contraimagen del “trío de las Azores”, expresando el compromiso del nuevo Gobierno con el desarrollo y la lucha contra la pobreza, el multilateralismo y las Naciones Unidas. El presidente Zapatero obtuvo esa imagen en septiembre de 2004, al anunciar los compromisos de aumento de la AOD del nuevo Gobierno –0,33% de la RNB en 2006, y 0,5% en 2008, al término de la legislatura– en su intervención solemne en el 59º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. En esa sesión la Alianza obtuvo, además, el apoyo político de 50 jefes de Estado y de Gobierno y 117 países, y el FMI y el Banco Mundial también han mostrado interés en la iniciativa.

La Alianza parte del “Consenso de Monterrey” sobre financiación del desarrollo y pretende promover nuevos mecanismos para la movilización de recursos. Esos mecanismos han de regirse por los siguientes criterios: deberán movilizar recursos adicionales, estables y predecibles; deberá estar asegurada su viabilidad e impacto; deberán canalizarse preferentemente como donaciones; utilizar canales bilaterales y multilaterales ya existentes, para evitar generar cargas burocráticas; y tendrán que gestionarse de manera transparente. En una primera fase, va a estudiar su impacto y viabilidad a través de grupos técnicos liderados por algunos países –España ha asumido el grupo sobre envío de remesas–, para impulsar su implementación en un momento posterior a través de proyectos piloto o de otras vías. Los mecanismos en estudio son los siguientes:

- Un impuesto a las transacciones financieras internacionales, inspirado en la “tasa Tobin”
- Un impuesto al comercio internacional de armas
- La Facilidad Financiera Internacional (IFF) propuesta por el Reino Unido, que generaría nuevos recursos a través de la emisión de deuda garantizada por los países más ricos
- La emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG) por parte del FMI, que se asignarían preferentemente a los países más pobres para financiar inversiones o la condonación de deuda.
- Medidas para atajar la evasión fiscal y los paraísos fiscales, a través de los cuales se evade un gran volumen de recursos de los países en desarrollo
- La reducción de costes de transacción en el envío de las remesas de los inmigrantes y la promoción de su uso productivo
- Aportaciones voluntarias a través del uso de las tarjetas de crédito
- La inversión socialmente responsable y la adopción de códigos de responsabilidad social corporativa
- “Ecotasas” que gravarían las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que además propiciaría un uso más eficiente de la energía de origen fósil

Para la cooperación española, la “Alianza contra el hambre” plantea algunos problemas de integración en el conjunto de la cooperación española –es un asunto en manos, básicamente, de Presidencia del Gobierno y el Plan Director 2005-2009, por ejemplo, apenas la menciona– y de coherencia de políticas, como ilustra el hecho de que el ministro de Economía, Pedro Solbes, en el seno del Consejo de Economía de la UE (ECOFIN) haya manifestado a principios de 2005 el rechazo español a la iniciativa de la Comisión Europea, impulsada por Francia y otros Estados miembros, de implantar una “ecotasa” obligatoria al combustible de aviación, actualmente libre de gravámenes, o una sobretasa voluntaria a los billetes de avión para movilizar recursos adicionales que podrían destinarse a la lucha contra el VIH/sida u otros fines de desarrollo.*

*“España considera que las propuestas de la UE contra la pobreza perjudican al turismo”, *El País*, 12 de abril de 2005, p. 55.

Estas intervenciones confirmaron, como compromiso de Gobierno, una agenda reformista muy ambiciosa, con la voluntad expresa de incrementar la cantidad y la calidad de la ayuda española, alcanzando el 0,33% de la RNB en 2005 y el 0,5% en 2008; de asumir los principios de coherencia y asociación, de reformar el marco institucional y hacer

frente a otros problemas de larga data en la cooperación española. En suma, ello revela que la cooperación española inició en 2004 un esperanzador ciclo de reforma y de adaptación al consenso y la doctrina internacional existente acerca de la ayuda al desarrollo, que debería concretarse en el nuevo Plan Director 2004-2008, y su desarrollo posterior.

3. La política española de cooperación y los organismos multilaterales

La ayuda multilateral, el componente más débil de la cooperación española

No debería haber dudas respecto al compromiso español con el sistema multilateral. Tras el largo período de aislamiento del franquismo, España es un firme impulsor del desarrollo de normas y regímenes internacionales y es un socio activo de la mayor parte de los organismos multilaterales y de las organizaciones regionales del ámbito europeo, y como se indicó, un activo “europeísta” que ha promovido la profundización de la UE. Esa participación también se extiende a organizaciones regionales en América, Asia y África, como los respectivos bancos regionales de desarrollo. España también es un activo partícipe de las misiones de paz de Naciones Unidas. Según el “índice de la globalización” elaborado anualmente por A.T. Kearney y la revista *Foreign Policy*, España se sitúa en la posición número 26 en cuanto a interconexiones globales, pero ocupa la quinta posición mundial en cuanto a membresía en organizaciones internacionales, y la sexta en cuanto a la participación en tratados internacionales.⁶¹ En 2003, las cuotas y aportaciones a estas organizaciones se elevaron a 235,2 millones de euros, aunque sólo 78 millones computaban como AOD. En realidad, los dos últimos años de Gobierno del presidente Aznar y la ruptura del consenso y la política de Estado sobre esta cuestión deben

verse como una respuesta personalista, anómala, ideologizada, y, a la postre, fallida, a la necesidad de revisar la política exterior española en el escenario de la globalización y de la aparición del terrorismo transnacional.

Sin embargo, ese compromiso multilateral no se refleja en la política de cooperación al desarrollo, que tradicionalmente ha tenido un marcado carácter bilateral, y se ha orientado a salvaguardar intereses nacionales. Con la salvedad de la UE, los organismos multilaterales han ocupado habitualmente un lugar poco relevante en esa política tanto en términos de fondos, como de las estrategias de desarrollo. Así lo muestra la parquedad de las contribuciones realizadas a estos organismos, dominadas por los pagos obligatorios; y unas aportaciones voluntarias que se sitúan entre las más bajas de los países donantes del CAD, y la reducida participación de representantes españoles en la formulación de sus políticas. Esta ausencia es más visible si consideramos la importancia de los organismos multilaterales en la formación de los consensos sobre desarrollo, a los que España no puede ser ajena como donante, como miembro de la UE, y en aplicación del principio de coherencia que, según la Ley de Cooperación, debe regir al conjunto de la ayuda española. Además, el proceso de internacionalización de la economía española, el mayor papel de España en la política internacional, y la creciente implicación de las

⁶¹ Ver “Los 20 más globalizados”, *Foreign Policy edición española* n° 9, junio-julio 2005, pp. 72-81.

organizaciones de la sociedad civil española en redes europeas y globales hacen más llamativas esas carencias.

El bajo perfil de la participación española en los organismos multilaterales se debe a varias causas. La tardía incorporación de España a muchos de ellos y a la comunidad de donantes de ayuda –por ejemplo, España fue país prestatario del Banco Mundial hasta 1977–, se han traducido en una limitada presencia y capacidad de influencia en sus órganos de Gobierno. Esto es particularmente válido en los bancos multilaterales, cuyas particulares reglas sobre la participación de los Estados en su accionariado y poder de voto han situado a España en una posición inferior a la que le correspondería por su peso económico. También ha influido el escaso interés que han suscitado estos organismos

en diversas instancias oficiales, en el Parlamento y en las ONG. Pero el elemento más relevante ha sido la tradicional preeminencia de los intereses comerciales, y el fuerte peso de instrumentos ligados a la exportación y a los intereses empresariales en la cooperación española, que ha contribuido a darle un carácter marcadamente bilateral. Como se verá más adelante, España es uno de los países que menos recursos destina a la cooperación con los organismos multilaterales en comparación con otros países donantes de la UE y del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). A estas carencias se han referido los informes del Congreso y el Senado de 1992 y 1994 sobre la cooperación española, los exámenes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de 1994, 1998 y 2002, así como diversos análisis independientes.

Cuadro2. España: peso económico y participación financiera en organizaciones multilaterales, 2003

Categoría	Indicadores	Posición en ranking mundial
Peso económico	PIB en miles de M\$ y % del total mundial	558.600 (2003) 1,77% 11
Contribución a Naciones Unidas	Aporte a presupuesto ordinario (M\$/año) y % total	28 M\$ (2002) 2,53% 8
AOD multilateral	M\$, % AOD total, % RNB	
	• Con UE	813 M\$ (2003) (41,7%/0,10%) 8
	• Sin UE	284 M\$ (17,4%/0,03%) (de UE-15) *
Participación en Org. Financieros Internacionales	FMI: cuota (M\$) y % cuotas y voto en Directorio Ejecutivo	3.049 M DEG 16 1,43% cuota 1,42% voto
	Banco Mundial: capital desembolsado BIRF (M\$) y % total	143 M\$ ** 14 1,78% capital 1,75% votos
	Contribución AIF (M\$) y % total % voto en directorio ejecutivo	157 M\$ AIF-XII 11 1,39% donantes (AIF-XIII) 236 M\$ AIF-XIII 1,80% donantes 0,70% voto
Participación en Org. no financieros seleccionados (Sistema de Naciones Unidas)	PNUD: Aportes (M\$) y % total donantes	9,6 M\$ (2003), 0,53% 16
	UNICEF: Aportaciones (M\$) y % total donantes públicos ***	3,25 M\$ (2003) 0,28% 17
	ACNUR: Aportaciones (M\$) y % total	8,32 M\$ (2003)
		• 3,99 M\$ (Cen.) 16 (total) • 4,30 M\$ (CC.AA. 18 (sin CC.AA. y ayuntamientos) y aytos.)
		0,87% (total) 0,42% (A. Cen.)
	PMA: Aportaciones (M\$) y % total	5,32 M\$ (2003) 0,2% 26
	FNUAP: Aportaciones (M\$) y % total	0,55 M\$ (2002), 0,21% 18

* Ranking de UE-15 basado en AOD multilateral no UE como proporción de la RNB.

** Esta cifra es el 5% del capital suscrito por España, que asciende a 2.857,4 M\$. El resto es capital reclamable pero no desembolsado.

*** No incluye las aportaciones del comité español de UNICEF, que en 2003 ascendieron a 25,5 millones de dólares (el 5% de los recursos de origen privado), lo que situó a dicho Comité en el puesto nº 6 de la escala mundial, sólo por detrás de los comités de UNICEF de Japón, Alemania, los Países Bajos, Italia y Francia.

La primacía de intereses económicos: la política española hacia los organismos multilaterales financieros

España es Estado miembro de los principales bancos multilaterales (ver cuadro 3) desde hace décadas, aunque sólo en el caso del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) es miembro fundador. Las aportaciones a estos bancos son de tres tipos: la participación en el capital; las contribuciones a sus fondos de desarrollo, que otorgan créditos concesionales para los países más pobres, y las aportaciones a fondos fiduciarios. Entre estos últimos se encuentran los fondos de consultoría, los únicos que están “ligados” y por lo tanto sólo pueden acceder a ellos empresas españolas.⁶²

En relación a estas instituciones, el incremento de la “tasa de aprovechamiento comercial” o “retornos” en beneficio de exportadores y contratistas españoles ha sido tradicionalmente el principal y casi único objetivo de la política española hacia los Bancos de desarrollo. Ello se traduce en una clara gradación del interés hacia unas u otras instituciones. El menor interés mostrado hacia el Banco Mundial radica en el hecho de que la mayor parte de los recursos de este organismo, y en particular de su “ventanilla concesional”, la Asociación Internacional de Fomento (AIF), se dirigen a áreas geográficas –Asia, África subsahariana– y/o a sectores de intervención en los que los intereses económicos españoles son menores o más difíciles de asegurar debido a la existencia de sistemas competitivos de licitación y/o a la menor presencia o competitividad de las empresas españolas. En contraste, el interés político y las aportaciones financieras dirigidas al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) son mucho mayores, debido a que éste opera en una región que España considera prioritaria, en la que hay más presencia

de empresas españolas, y los “retornos” son mayores. El caso del BID y de otras instituciones regionales en cuyo capital participa España, como la Corporación Andina de Fomento (CAF) sugieren que la intensidad de la participación española se relaciona con el grado en el que se satisfacen esos intereses (ver recuadro 4).

Sin embargo, el espectacular aumento de las inversiones españolas en los “mercados emergentes” de América Latina de los últimos años ha ido planteando nuevos intereses respecto a los bancos multilaterales. Una crisis financiera en Argentina, Brasil o México, que arrastrara consigo a las empresas transnacionales españolas que han realizado inversiones en esos países, tendría efectos muy negativos en la economía española. Este vínculo directo entre los mercados emergentes de América Latina, la economía global, y la situación económica doméstica en España ha obligado a redefinir los intereses nacionales. La estabilidad macroeconómica de esos países y la “nueva arquitectura financiera internacional”, en la medida que pueda contribuir a generar estabilidad, se convierten en un asunto crucial. En relación a los intereses en esta región, en los últimos años España se ha incorporado como socio extrarregional a la Corporación Andina de Fomento (CAF) y ha financiado un fondo fiduciario en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Ello expresa el creciente interés en unas instituciones que contribuyen al crecimiento económico de esa región mediante distintos proyectos de inversión, en particular en infraestructura productiva.

La primacía de estos intereses económicos se debe, también, a razones institucionales. Las relaciones con los bancos multilaterales han sido, hasta fecha reciente, responsabilidad de la Secretaría de Estado de Comercio (Ministerio de Economía), cuya función primordial es promover las expor-

⁶² La relación de España con el BID ha sido analizada por José María Vera y María Augusta Espinosa (1997), “El Banco Interamericano de Desarrollo y la participación española”, *La realidad de la ayuda 1997*, Barcelona, Intermón, 1997. Para un exhaustivo estudio sobre la relación de España y el Banco Mundial, ver el capítulo 6 de José A. Sanahuja, *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2001. También pueden consultarse los artículos publicados en el *Boletín de Información Comercial Española* con motivo de las asambleas anuales de estos organismos.

Cuadro 3. La participación española en Bancos Multilaterales: principales indicadores

Grupo del Banco Mundial (Adhesión: 1959)	Indicadores
Capital desembolsado BIRF (M\$), y % total capital y poder de voto (2003)	206 M\$ (*) 1,78% capital/1,75% votos
Aportación AIF (M\$) y % total % voto en directorio ejecutivo (2003)	369,88 M\$ AIF-XIV 2,20% del total donantes (puesto n° 11 en la escala)
"Silla" en Directorio Ejecutivo (Con México, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)	BIRF: 4,50% voto (n° 7) AIF: 2,20% voto
Otros aportes: Fondo General de Consultoría BIRF, 10 M\$, (2003-2006) Fondos de consultoría en CFI (4 M\$ 2003-2006) Personal español:	44 (0,4% total)
Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Adhesión: 1976)	Indicadores
Capital desembolsado BID (M\$) y % total	82 M\$ 1,89% capital/ 1,89% votos
"Silla" en Directorio Ejecutivo (Con Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Noruega y Suecia)	
Otros aportes: Fondo General de Cooperación de España: gasto aproximado 3 Mill. € anuales (2° en importancia tras Fondos de Japón)	50 M€ (2001)
Banco Africano de Desarrollo (BAfD) (Adhesión: 1984)	Indicadores
Capital desembolsado (M\$) y % total (2003)	31,8 M\$ 1,06% capital/1,07% voto
Fondo Africano de Desarrollo (X Reposición)	90,3 M\$/0,82% voto
"Silla" en Directorio Ejecutivo (con Canadá, China, Corea y Kuwait), Otros aportes: Fondo General de Consultoría BAfD (ICEX): 1 Mill. \$ (1997) Personal español	6,86% voto BafD, 6,96% FafD 1 (1%)
Banco Asiático de Desarrollo (BASD) (Adhesión: 1986)	Indicadores
Capital desembolsado (M\$) y % total Ranking miembros: 28 (no regionales: 9)	13,05 M\$ 0,34% capital/ 0,59% votos
Fondo Asiático de Desarrollo (Contribuciones acumuladas) Otros aportes: fondo de consultoría	68,2 M\$ (1,8% IX Reposición) 5 M\$ (2003)
"Silla" en Directorio Ejecutivo (Con Bélgica, Francia, Italia, Portugal y Suiza) Personal español	0,19% (h. 2003) 11 (1,32% plantilla) (2002)
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) (Miembro fundador: 1990)	Indicadores
Capital desembolsado (M\$) y % total	176,6 M\$ 3,34% capital 3,45% votos
"Silla" en Directorio Ejecutivo (Con México, 0,15% voto, 3,60%) UE-15 más BEI (3%) y CE (3%), 56% voto total Otros aportes: Fondo de consultoría (ICEX) 5,4 Mill. € (1998) Fondo ETC.: 1 Mill. € Fondos energía nuclear: 9,5 Mill. €	
Corporación Andina de Fomento (CAF) (Adhesión: 2003)	Indicadores
Capital desembolsado (M\$ y % total) (Primer socio extrarregional, con representación directa en directorio ejecutivo)	100 M\$ (desembolsado) 200 M\$ (Reclamable) 3,5 % capital
Otros aportes: Fondo de consultoría , 5 M€ (2002) y 3 Mill € (2005)	
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	Indicadores
Capital desembolsado (M\$ y % total)	12,5 mill. de \$ 10% capital/10% voto
Otros aportes: Fondo de consultoría: 6 Mill. € (2001)	

(*) En junio de 1998 se acuerda una ampliación selectiva de capital con la que España aumentó su participación en el capital del BIRF del 1,53% hasta el 1,77%, convirtiéndose en el accionista número 15 en importancia.

Fuente: Dirección General de Financiación Internacional, y bancos de desarrollo.

RECUADRO 4

LA POLÍTICA DE INTERNACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL Y LOS BANCOS MULTILATERALES

Entre 1996 y 2004, la política hacia los bancos multilaterales se insertó en el contexto más amplio de la política de internacionalización y de fomento de las exportaciones del “Plan 2000 para la Exportación”, presentado en 1997 por la Secretaría de Estado de Comercio. Uno de los objetivos de esa política era potenciar la participación de la empresa española en los proyectos que financian los organismos financieros multilaterales. A partir de ello, en 1999 la Secretaría de Estado estableció, en un documento interno, los siguientes objetivos y líneas de acción:

1. Aumentar la presencia española en las Instituciones Financieras Multilaterales, aumentando la participación en el capital o en las contribuciones a los fondos concesionales, y adhiriéndose a organismos de los que España aún no era miembro.
2. Aumentar la influencia española en el diseño y ejecución de las políticas de estos organismos y en particular de las “ventanillas blandas”, elaborando un documento de política española en estas instituciones en ámbitos como la estabilidad macroeconómica y el desarrollo; mejorar el diálogo con la sociedad civil, y promover la coordinación con los Estados miembros de la UE.
3. Mejorar el conocimiento y la imagen pública de las actuaciones españolas en estos organismos, a través de reuniones periódicas y de una relación permanente con los medios de comunicación, el Congreso, el Senado y las organizaciones sociales.
4. Promover una mayor participación del sector privado en las oportunidades económicas, comerciales y financieras que generan estas instituciones, a través de la mejora de los sistemas de difusión de oportunidades de negocio; de una revisión del funcionamiento de los fondos de consultoría, con vistas a optimizar su rentabilidad a favor de las empresas españolas; de la definición de una política de cofinanciación con cada organismo; y de la potenciación de instrumentos tradicionales —misiones de empresarios, seminarios, contactos directos...—,

para incrementar la participación de las empresas españolas en tales Instituciones.

5. Incrementar la presencia de españoles en la plantilla de los organismos financieros multilaterales, mediante la cesión de funcionarios, un programa de becas y pasantías, una política y una unidad de gestión para la identificación y promoción de candidatos, y el *secondment* o financiación parcial de los salarios del personal español en estos organismos.
6. Perfeccionar la coordinación dentro del Ministerio de Economía en las áreas de cooperación financiera internacional.
7. Reforzar la coordinación entre las políticas bilaterales y multilaterales, a través de un mecanismo de coordinación con la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (POLCOIN), la Secretaría General de Comercio Exterior y el Instituto de Comercio Exterior (ICEX).
8. Mejorar la coordinación interna entre la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (POLCOIN), los representantes españoles en las Instituciones Financieras multilaterales y las Oficinas de Comercio Exterior, mediante una *intranet* y reuniones de consulta periódicas.

Los elementos más llamativos de esta política eran tanto su continuidad, como el total desconocimiento de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de 1998, aprobada por el Parlamento apenas unos meses antes, a la que debería subordinarse la participación española en los bancos de desarrollo. Ninguno de los objetivos de la Ley se mencionaba en las prioridades españolas hacia esos organismos, mientras que sí había referencias a la política de internacionalización. Significativamente, tampoco había referencias a la coordinación con otros departamentos responsables de la política de cooperación dentro de la administración central. No menos significativo es el hecho de que estas prioridades tan poco “desarrollistas” se reproducían, casi literalmente, en la sección correspondiente a los organismos financieros internacionales del Plan Director 2001-2004.

taciones y las inversiones españolas en el exterior y facilitar la internacionalización de las empresas españolas, así como la gestión del

Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), sobre cuyo carácter eminentemente comercial no es necesario insistir. Como es sabido, las

contribuciones a los bancos multilaterales proceden del FAD. En este caso, pareciera que es el instrumento el que ha conformado la política, y no al revés.

A todo ello se suma la evidente descoordinación y falta de comunicación que ha caracterizado la relación entre el Ministerio de Economía y el de Asuntos Exteriores. En julio de 2000, con el segundo Gobierno del Partido Popular, se procedió a una nueva reorganización administrativa del Ministerio de Economía y de la Secretaría de Estado de Comercio. Para llevar a cabo una política más integrada de cara a la reforma de la arquitectura financiera internacional, las relaciones con el FMI y con los bancos multilaterales quedaron a cargo de la Dirección General de Financiación Internacional. La reorganización ministerial que decidió el nuevo Gobierno socialista en 2004, mantuvo esa Dirección General dentro del Ministerio de Economía, pero situó la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo dentro del nuevo Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Según sus propios responsables, ello permite que esta Dirección General incorpore preocupaciones de desarrollo y desarrolle una actuación más coherente con el conjunto de la política de cooperación española. A esta visión más “desarrollista” y menos “mercantil” también ha contribuido la política de gestión de la deuda externa y la participación española en la Iniciativa para los Países Pobres Más Endeudados (PPME), también a cargo de la Dirección General de Financiación Internacional.

Los organismos internacionales no financieros y el sistema de Naciones Unidas

La mayor parte de la AOD dirigida a organismos multilaterales no financieros se canaliza a través de los agencias, fondos y programas de Naciones Unidas, aunque en este grupo también se incluyen otras organizaciones como la OEA, la OSCE, o la Unión Africana, las organizaciones iberoamericanas (ver recuadro 5), e incluso una ONG como el Co-

mité Internacional de la Cruz Roja (CICR), una organización singular en tanto cuenta con un mandato de los Estados recogido en el Derecho Internacional. Las contribuciones a estas organizaciones adoptan básicamente dos formas: las cuotas obligatorias al presupuesto ordinario; y aportaciones voluntarias para actividades de desarrollo. Una excepción es el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y su reserva alimentaria internacional de emergencia, regulada por el Convenio de Ayuda Alimentaria, por el que desde 1980 España se ha obligado a contribuir a la misma.

La AOD destinada a organismos multilaterales no financieros ha sido muy escasa, y como se verá, se ha situado muy por detrás de lo que se esperaría de un país con el peso económico y político de España, octavo contribuyente al presupuesto de Naciones Unidas, pero que se sitúa en el puesto 22 en cuanto a contribuciones voluntarias. Este hecho no es atribuible a los gobiernos del Partido Popular, a pesar de que en el último de sus mandatos los responsables políticos de la cooperación no ocultaron su desconfianza respecto a Naciones Unidas y su preferencia por los cauces bilaterales. Esta es una característica de larga data de la cooperación española, y ninguno de los gobiernos anteriores ha sido muy explícito respecto a las razones que explican que las aportaciones a Naciones Unidas sean tan pequeñas. Una razón importante, como se muestra más adelante, es económica. El fuerte peso de la cooperación bilateral reembolsable (créditos FAD) y de las contribuciones obligatorias a la UE y a los organismos financieros deja muy poco margen para realizar contribuciones voluntarias a los organismos no financieros. Cuando se ha señalado este hecho al ejecutivo, éste generalmente ha soslayado la cuestión amparándose en las cifras agregadas y lo que se aporta a la UE. Sin embargo, en alguna ocasión el Gobierno se ha expresado con franqueza, reconociendo que la prioridad que Naciones Unidas otorga a países de menor desarrollo de África o Asia reduce su atractivo para España. En una comparecencia en el Congreso del anterior secretario de Estado de Cooperación, Mi-

RECUADRO 5

“MULTILATERALISMO REGIONAL”; LA SINGULARIDAD DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA

Con 18 programas, recursos que alcanzan 70 millones de dólares, y una secretaría permanente, la cooperación iberoamericana es un hecho consolidado. Responde a un particular modelo con elementos de la cooperación internacional, articulada en torno a intereses comunes, y de la ayuda al desarrollo, basada en la transferencia de recursos y asistencia técnica. También es la expresión de un singular “multilateralismo regional”. Como otros regionalismos, responde a identidades compartidas; pretende facilitar la formación de consensos políticos; y asegurar la provisión, a menor coste, de “bienes públicos” regionales en los ámbitos en los que la Comunidad Iberoamericana es relevante, como la educación, la ciencia y la cultura. Es multilateral, porque la definición de las prioridades radica en las Cumbres de Jefes de Estado y otras instancias intermedias, y se basa en el principio de corresponsabilidad. Ello permite establecer una relación entre los países receptores y España, como principal donante, más horizontal que la que puede encontrarse en la cooperación bilateral clásica.

La cooperación iberoamericana aparece hoy ligada a las Cumbres Iberoamericanas, pero es anterior y más amplia. En gran medida, se ha canalizado a través de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y otras organizaciones sobre seguridad social, juventud o municipalismo. A mediados de los noventa, en pleno proceso de Cumbres, se adoptó el Convenio de Bariloche, creando el “Sistema Iberoamericano de Cooperación”, y en 1999 se acordó establecer la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), con sede en Madrid.

En 2004-05 se encontraban en activo 18 programas y otras iniciativas. Es un conjunto muy heterogéneo en cuanto a su origen, tamaño e impacto, y con distintas estructuras administrativas, pues algunos programas cuentan con entidad gestora propia; otros dependen de SECIB o de la OEI; y otros de instituciones nacionales, y en especial, de la administración española. Destacan los programas de alfabetización de adultos (PAEBA), televisión educativa (TEIB), ciencia y tecnología para el desarrollo (CYTED), el Fondo Indígena, las becas Mutis, o el programa de fomento del cine IBERMEDIA. Hay otras iniciativas de menor alcance

sobre desarrollo urbano, fomento de libro y la lectura, formación de gestores públicos, y apoyo a las pequeñas empresas.

Sin embargo, el alcance y posibilidades de la cooperación iberoamericana es reducido debido a que los países miembros tienen adscripciones distintas, en la UF y en los distintos grupos de integración de América Latina y de Norteamérica, y a menudo sus objetivos son divergentes. En la práctica, los intereses comunes se centran en los ámbitos cultural, educativo y científico. Además, en los últimos años se ha debilitado debido a los problemas que aquejan al proceso de las Cumbres Iberoamericanas, dañado por el unilateralismo de los anteriores Gobiernos de España, y la actitud renuente de algunos países latinoamericanos.

Con motivo de la Cumbre de Salamanca (octubre de 2005), la cooperación iberoamericana ha de responder a los siguientes retos y desafíos:

- *Una cooperación con enfoque estratégico.* Derivada de la “diplomacia de cumbres”, la cooperación iberoamericana ha respondido, en parte, a una lógica de agregación derivada de prioridades más o menos coyunturales. Es necesario establecer una estrategia de largo plazo que de sentido y asegure su coherencia.
- *Una cooperación más relevante.* La educación, la ciencia y la cultura deben seguir siendo cuestiones prioritarias, pero hay temáticas en las que coincide la agenda iberoamericana y la global, como la necesidad de una estrategia creíble de cooperación para países de renta media aquejados por un fuerte desigualdad; o la gestión común de los flujos migratorios. Mención especial requiere la idea de un programa de conversión de deuda por educación, aunque habrá que asegurar que esta propuesta, bilateral en origen, se gestiona de manera multilateral.
- *Aumentar la eficacia y el impacto.* Algunos de los programas tienen un alcance muy limitado y sin embargo comportan elevados costes de transacción. Persiste, además, la distancia entre los acuerdos adoptados en las Cumbres, y la capacidad de ejecución, debido a la falta de recursos y respaldo político que ha enfrentado la SECIB.
- *Hacia un mayor multilateralismo.* La Cooperación Iberoamericana se ha caracterizado por un “multilateralismo asimétrico”, y en ocasiones por el unila-

teralismo de la actuación española en determinados períodos. El peso político y económico de España sigue siendo determinante. Para ese objetivo, el papel de la nueva Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), creada en 2005, será clave, asegurando que las decisiones se toman en mucha mayor medida en el marco multilateral.

- *Financiación y movilización de recursos.* La cooperación iberoamericana se ha visto afectada por una crónica penuria financiera. Es necesario un incremento de las contribuciones –reduciendo el peso excesivo de España en la financiación– como un compromiso más estable, con una planificación financiera indicativa plurianual para los programas de mayor envergadura.

- *Mayor participación de la sociedad civil y los actores descentralizados.* El potencial de las redes de ONG, de los gobiernos regionales y locales y de otros actores sociales no ha sido aprovechado. Ello permitiría aumentar la eficacia, la transparencia y el respaldo público de la cooperación iberoamericana.

Al responder a estos retos, la Cumbre de Salamanca puede ser un punto de inflexión en la cooperación iberoamericana, para que cuente, desde la corresponsabilidad de sus partícipes, con el respaldo político y los recursos adecuados, y sea un instrumento relevante para construir un espacio iberoamericano, basado en el desarrollo y la cohesión social, y promover la gobernanza democrática del sistema internacional.

guel Ángel Cortés, éste recordó a la oposición que España “no es un país nórdico” y debido a sus vínculos históricos con ciertas áreas geográficas, debe dar prioridad a la ayuda bilateral; que esa es la posición de todos los partidos, y que si se aumentara la ayuda multilateral habría que detraerla de otras áreas.⁶³ Esa razón explicaría, además, que a menudo se haya recurrido a que las aportaciones a estas organizaciones tengan como destino países y proyectos concretos. Esta modalidad de cooperación “multilateral”, que el CAD contabiliza como bilateral debido al control que ejerce el donante sobre los fondos, aunque los gestione una organización internacional, ha aumentado desde 1996, y se inserta en la preocupante tendencia de los donantes a otorgar una proporción creciente de su ayuda con un destino fijado de antemano (*earmarking*), y menos fondos al presupuesto general de cada agencia, lo que reduce su autonomía. En cierta manera, al primar la ayuda bilateral y con ella ciertos intereses nacionales, España estaría adoptando un comportamiento de *free rider* dentro del sistema multilateral de ayuda, de cuyos beneficios participa, pero sin aportar lo debido para su sostenimiento.

Otra razón importante, que afecta especialmente a las organizaciones multilaterales con

responsabilidades humanitarias, es la búsqueda de “visibilidad” de los donantes y la aparición de otro tipo de motivaciones relacionadas con objetivos de política exterior, que se logran más fácilmente por cauces bilaterales. La resistencia a otorgar recursos al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la crisis de Afganistán en 2001 sería un buen ejemplo de este hecho.⁶⁴ Como dato añadido, se ha alegado que la “tasa de retorno” a través de contratos de empresas españolas con la Oficina de Contratos y Servicios de Naciones Unidas (UNOPS) es reducida.

Finalmente, en relación a determinados organismos de Naciones Unidas se ha alegado que el gasto administrativo era muy alto. Así lo expresó el secretario general de la AECE, Luis Espinosa, en una comparecencia ante el Congreso, al afirmar que las contribuciones al fondo tenían un grave problema: el coste de su gestión, con gastos administrativos superiores al 20% de las contribuciones, lo que reafirmó su sucesor, Jesús Gracia, en diciembre de 2000.⁶⁵

La escasa importancia de la ayuda multilateral: una mirada a las cifras

Si atendemos a las cifras agregadas, a primera vista la ayuda multilateral tiene un fuerte peso

⁶³ Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, Comisión de Cooperación al Desarrollo, n° 693, 18 de febrero de 2003, pp. 22.412-15.

⁶⁴ Este caso se trató en detalle en José Antonio Sanahuja, *Guerras, desastres y ayuda de emergencia: el “nuevo humanitarismo” internacional y la respuesta española*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2002.

⁶⁵ Comparecencia ante la Comisión de Cooperación al Desarrollo el 6 de mayo de 1997. Ver también el Diario de sesiones, Comisión de Cooperación al Desarrollo n° 117, 12 de diciembre de 2000, p. 3.417.

en la AOD total, pues en los últimos diez años se ha situado habitualmente por encima del 35% del total, y algunos años ha llegado a ser más del 40% (ver recuadros 4 y 5). Sin embargo, ello se debe al fuerte peso de las contribuciones a la UE, que en los criterios contables del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) se considera ayuda multilateral. Las contribuciones a la UE, de carácter obligatorio, suponen una cuarta parte de la AOD española. Esta proporción es superior a la de otros Estados miembros, y ello no se debe a que esa contribución sea desproporcionada. La causa real es el reducido tamaño de la AOD española respecto a otros miembros de la UE. Es obvio que la participación en la UE es parte de una política comprometida con el multilateralismo, pero en el contexto de una AOD relativamente pequeña, ello deja poco espacio para otras organizaciones multilaterales. Por otra parte, las contribuciones a los organismos multilaterales financieros –los bancos de desarrollo– también son obligatorias, con la excepción de los fondos de consultoría. Este hecho también explica por qué España ha realizado aportaciones tan exiguas a los organismos multilaterales no financieros, y en particular a las agencias, programas y fondos de Naciones Unidas, las únicas que tienen carácter voluntario dentro de la cooperación multilateral.

Ahora bien, esa situación se ha mantenido a pesar de que la AOD total ha experimentado cierto crecimiento, lo que revela que tampoco ha existido intención ni voluntad política a la hora de corregir esos desequilibrios, en especial en lo referido a los organismos no financieros. Entre 1994 y 2004 la AOD total casi se duplicó, pasando de cerca de 1.000 millones de euros a 1.970 millones. Un incremento similar se produjo en las aportaciones a la UE, que se mantuvieron en torno al 25% de la AOD total en todo ese período. Los mayores incrementos se produjeron en las contribuciones a organismos financieros, a pesar de su comportamiento irregular, que obedece al calendario de pagos fijado por cada uno de ellos. Las asignaciones a los organismos no financieros, sin embargo, apenas crecieron, con

lo que su participación descendió significativamente. Si al inicio de ese período se elevaba hasta alrededor de un 5% de la AOD total, al final sólo era un 2,8%. En algunos años llegó a suponer algo más, pero ello se debió, en parte, a que en esa partida se incluyeron aportaciones a misiones de paz de Naciones Unidas. Como aclara el avance de PACI-seguimiento de 2004, el descenso observable de 2003 a 2004 en esta partida se debe, en parte, a que no se contabilizaron esas aportaciones, al ser rechazadas por el CAD debido a que no estaban suficientemente detalladas como para computar como AOD. Finalmente, en el PACI-previsiones de 2005, el primero realizado por el nuevo Gobierno socialista, la ayuda multilateral no financiera experimentó un aumento poco significativo, quedándose en un 3,2% de la AOD total, lo que resulta llamativo debido a que de las declaraciones previas del Gobierno y de su compromiso con Naciones Unidas cabía esperar otra cosa (ver recuadro 6).

Aproximadamente una tercera parte de la AOD multilateral no financiera se concentra en cinco organismos, que se caracterizan por tener un papel singular en el sistema internacional de ayuda, por su especialización sectorial, y en el caso de los fondos globales, por incidir, de manera incipiente, en la provisión de “bienes públicos” globales. Desde este punto de vista, puede afirmarse que la elección de estos organismos revela cierta selectividad, y la búsqueda de un “valor añadido” a la cooperación española.

Por organismos, el principal receptor de fondos es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que desde 2000 ha recibido algo más de seis millones de euros anuales como contribución voluntaria. Esta cifra es muy baja respecto a otros donantes, y el propio administrador del PNUD, Mark Malloch Brown, no ha ocultado su “frustración” con la aportación española.⁶⁶

El siguiente en orden de importancia es el Organismo de Socorros y Obras Públicas de Naciones Unidas para Palestina (UNRWA), con un aporte anual de tres millones de euros. La importancia otorgada a este organismo co-

⁶⁶ Diario de sesiones n° 878, 26 de noviembre de 2003, p. 27.887.

RECUADRO 6

EL PLAN ANUAL 2005 DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: ¿DÓNDE ESTÁ EL COMPROMISO MULTILATERAL DEL NUEVO GOBIERNO?

El Plan Anual de Cooperación de 2005 trae buenas noticias. La AOD total crecerá un 30,5%, pasando de 1.970 a 2.574 millones de euros, lo que eleva el porcentaje de la RNB del 0,25% al 0,31%, situando a la cooperación española en la dirección adecuada para cumplir el compromiso adoptado en el seno del Consejo de la UE en 2002, de llevar la AOD española a un mínimo del 0,33% en 2006. Sin embargo, este importante salto presupuestario apenas se percibe en la cooperación multilateral, y en especial, en la que se asigna a organismos no financieros. De hecho, las previsiones presupuestarias del Gobierno para el año 2005 parecen contradecir abiertamente su compromiso con el multilateralismo, y la intención declarada de aumentar significativamente las contribuciones a Naciones Unidas. Es cierto que las contribuciones a los organismos no financieros crecen un 51%, más que el 30% de la AOD total, pero cuando el punto de partida es tan bajo como en este caso, la tasa de crecimiento debería ser mucho mayor. En 2004 la ayuda a organismos no financieros se elevó a 55 millones de euros, y en 2005 el monto presupuestado sólo llega a 83 millones de euros. Esto supone el 3,2% de la AOD total, y... sólo dos euros por persona y año. Otro dato significativo: la tasa de aumento de la ayuda a organismos no financieros es muy similar al de la AOD bilateral, que crece un 48% respecto a 2004, pero inferior a la AOD bilateral de la administración central. Esta última es la que más crece, el 58%, con lo que ese capítulo pasa de 788 millones de euros en 2004 a 1.234 millones en 2005.

El escaso crecimiento de este capítulo presupuestario ha sorprendido porque se esperaba lo contrario. Esta previsión se basaba en la idea de que la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) no podría absorber un aumento muy rápido de la ayuda bilateral a través de programas y proyectos, en tanto no se procediera a modificar su estatuto, y se reforza-

ran sus capacidades técnicas y de gestión. En realidad, la partida de programas y proyectos de la AECI no ha aumentado tanto, puesto que parte del incremento de la AOD bilateral corresponde a operaciones de condonación de deuda externa que no comportan excesivas cargas de gestión. Todo ello supone que el aumento de la ayuda a través de los organismos multilaterales no financieros deberá esperar a materializarse en el presupuesto de 2006.

En descargo de los gestores de la cooperación española, hay que señalar que el incremento de las aportaciones a los organismos no financieros requiere la negociación y firma de acuerdos específicos, y que es necesario elaborar una estrategia multilateral adecuada para saber qué acciones y qué estrategias han de desarrollarse con cada uno de esos organismos, algo que el Plan Director 2005-2008 ha previsto, y que se iniciará en el otoño de 2005. De hecho, en octubre de 2004 la Secretaría de Estado se reunió con los organismos de Naciones Unidas con sede en Ginebra, ACNUR y OIT, acordando aumentos de la contribución española. En junio de 2005 se acordó un plan de trabajo con el PNUD que supone incrementar las contribuciones hasta 10 millones de euros, y con UNICEF, que duplicaría la contribución, hasta alcanzar 5,3 millones de euros. En julio se adoptó un acuerdo con el Fondo de Naciones Unidas para Actividades de la Mujer (UNIFEM), con una contribución de un millón de euros. Por otra parte, como ha adelantado el secretario general de la Agencia Española de Cooperación Internacional, el embajador Juan Pablo de Laiglesia, las aportaciones a organismos no financieros gestionados por la AECI se han triplicado, pasando de 11 a 32 millones de euros, para programas a realizar con Naciones Unidas, y con organismos con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), cuya asignación crece significativamente, haciendo de España uno de sus principales donantes.⁶⁷

incide con la prioridad que se otorga al conflicto israelo-palestino en la política exterior española, ya que ese aporte es superior al del Alto Comisionado de Naciones Unidas para

los Refugiados (ACNUR), que se encuentra en tercer lugar. ACNUR ha recibido en torno a 2,1 millones de euros al año, aunque en 2001, a causa de la crisis de Afganistán, fueron 2,8

⁶⁷ Congreso de los Diputados, Diario de sesiones, Comisión de cooperación al Desarrollo, nº 158, 14 de diciembre de 2005, p. 11.

millones. A esas cifras se le han sumado algunas aportaciones destinadas a atender a refugiados saharauis en Argelia, y los desplazados en Colombia. Desde 2001, distintas proposiciones no de ley de los grupos de la oposición en el Congreso, rechazadas por el Partido de Gobierno no han logrado que se incrementen las aportaciones a este organismo.⁶⁸

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha recibido entre 1,6 y 1,9 millones, a los que se suman las aportaciones privadas que recibe este organismo. Las contribuciones al Programa Mundial de Alimentos (PMA) han mostrado una progresión ascendente, desde 2,8 millones de euros en 2001, hasta 14 millones de euros en 2004, según datos de la propia organización. Otros organismos que han recibido contribuciones menores y más discontinuas han sido el Fondo de Naciones Unidas de Actividades de Población (FNUAP), que en la última legislatura experimentó un recorte significativo en los fondos recibidos; El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyo programa contra el trabajo infantil en América Latina ha recibido apoyo continuado durante varios años; y la Organización Mundial de la Salud (OMS). En el ámbito de la salud, sin embargo, existe una cooperación de larga data con la Organización Panamericana de Salud (OPS), a través de planes conjuntos con la AECL.

Cabe afirmar de manera general que estas cifras son muy reducidas, tanto en términos absolutos como relativos. En algunos años, la ONG “España con ACNUR” superó la contribución oficial, y ello es muestra tanto de su eficacia, como de la exigüidad de la contribución gubernamental a este organismo, al que algunas comunidades autónomas también han hecho aportaciones. La contribución española al PNUD sólo representó el 0,53% de sus recursos totales. En los recursos de ACNUR fue el 0,4%, y en el PMA y UNICEF se situó en torno al 0,25%.

Ahora bien, en materia de salud y medio ambiente las principales contribuciones se han realizado a través de dos “fondos globales”: el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Fondo Global contra el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades, en los que las aportaciones son mayores y se sitúan en mayor consonancia con las responsabilidades internacionales y el peso político y económico de España (ver cuadro 4).

Con contribuciones tan reducidas, en términos absolutos y relativos, no es extraño que España ocupe invariablemente los últimos puestos en la escala mundial de donantes de los distintos organismos no financieros. Como se indicó, por su peso económico y político, a España le corresponde ser el octavo contribuyente al presupuesto general de la Organización de Naciones Unidas –algo que en oca-

Cuadro 4. Participación española en fondos multilaterales

Instituciones/programas	Indicadores	Posición en ranking donantes
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM-GEF)	GEF I (94-98): 16 M\$, 0,8% total GEF II: (98-02): 16 M\$, 0,6% total GEF-III (02-06): 0,8% total	17
Iniciativa para los Países Pobres Más Endeudados (PPME/HIPC)*	HIPC Trust Fund (Hasta sept. 2002) 85M\$ Compromisos 02-04: 25 M\$ PRGHF HIPC Trust Fund (FMI): 34 Mill. \$ Fondo Emergencia Mitch Centroamérica (BID): 30M\$	8
Fondo Global contra el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades	Periodo 2001-2002: 0 Periodo 2003-2004: • compromisos, 50 M\$ (1,5% total gobiernos) • desembolsos 35 M\$ (jul. 2004) Periodo 2005-2006: • compromisos, 50 M\$	12

*Incluye contribuciones bilaterales y no las contribuciones a países ACP imputables a España como miembro del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que suponen otros 55 millones de dólares.

⁶⁸ El debate sobre las aportaciones a ACNUR fue especialmente intenso con motivo de la crisis de Afganistán. Ver Diario de sesiones n° 224, 25 de abril de 2001, p. 6.711; n° 319, 3 de octubre de 2001, p. 10.002; n° 363, 30 de octubre de 2001, pp. 11.944; y n° 391, 12 de diciembre de 2001, pp. 12.816-12.822.

Cuadro 5. Contribuciones per cápita a organismos seleccionados de Naciones Unidas, 2004

Organismo	España. Contribución per cápita	Media ponderada contribución per cápita donantes CAD
PNUD	0,23	1,98
UNICEF	0,14	1,48
ACNUR	0,06	0,82
PMA	0,46	2,18
PNUMA	0,02	0,07

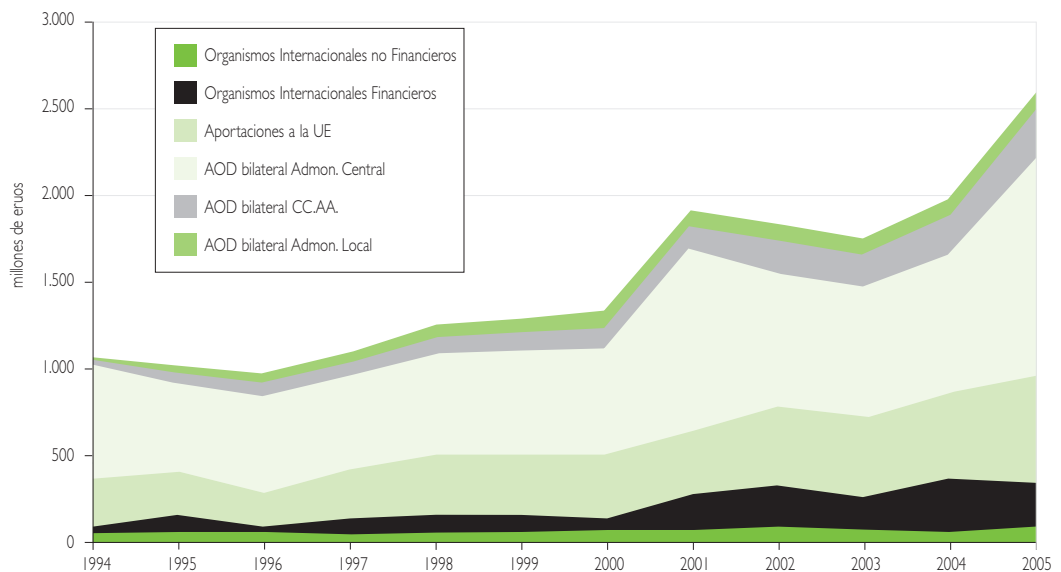
Fuente: datos de los organismos respectivos.
Cifras en dólares.

siones se ha considerado excesivo, pero que resulta de la aplicación del actual baremo—, pero es el 22 en la escala de contribuciones voluntarias. Por organismos concretos, es el decimosexto donante del PNUD; el decimocuarto de ACNUR, UNICEF y FNUAP; y el vigésimo sexto del PMA. La posición en UNICEF y el ACNUR incluye las aportaciones privadas y en este último caso, de Comunidades Autónomas que realizan aportaciones a este organismo, sin las que esa posición sería más baja, en especial en ACNUR. De esta forma, los gobiernos regionales se han convertido en actores incipientes de la cooperación multilateral, lo que plantea evidentes necesidades de coordinación entre administraciones.

Para examinar la posición española en una perspectiva comparada se puede observar el esfuerzo realizado a favor de los organismos multilaterales, aparte de la UE (ver cuadro 5) como porcentaje de la renta nacional bruta. A partir de ese indicador los donantes podrían ser clasificados en tres grupos:

- Los “multilateralistas”, que destinan a cooperación multilateral no UE más del 0,1% de la RNB a esos organismos. Este grupo incluye a Dinamarca, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, y fuera de la UE, a Noruega.
- Los países intermedios, que destinan a ese fin entre el 0,05% y el 0,10%: Finlandia, que con un 0,09% se encuentra cerca del otro grupo; Irlanda, Alemania y Grecia. Fuera de la UE, en este grupo se encontrarían Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda.
- Por debajo del 0,05% se encuentra un tercer grupo, que podría ser calificado como los “bilateralistas”. Incluye a Bélgica, Italia, Portugal y España, que con un 0,03% está por debajo de la media del CAD del 0,04%. En este grupo se encuentran países que pueden ser considerados *free riders* del sistema multilateral, pues se benefician de la participación en el mismo con una contribución muy baja. Es el caso de Suiza y de Estados Unidos, que sólo

Gráfico I
AOD bilateral y multilateral, 1994-2005 (según PACI)



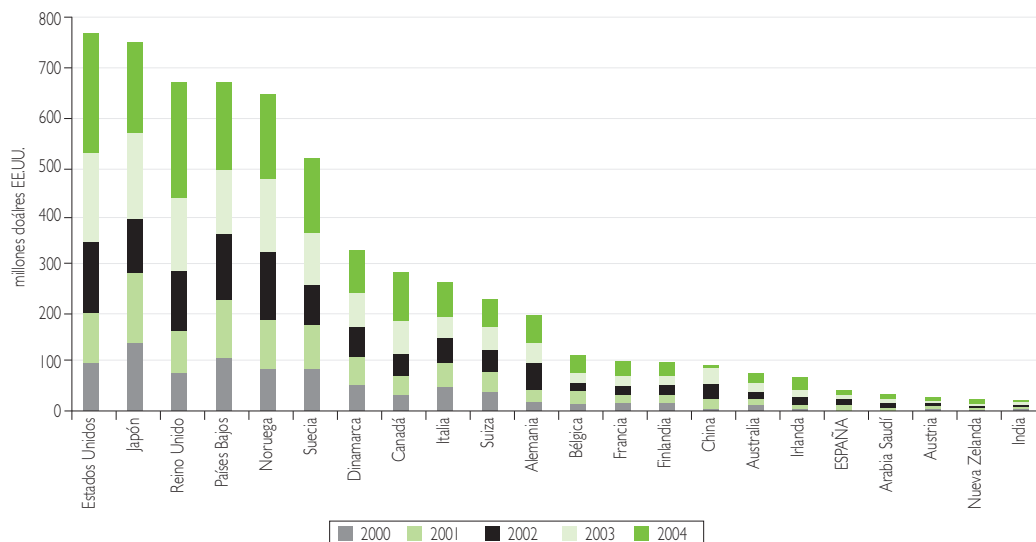
Fuente: Nota: Las cifras de los años 1994 a 2003 corresponden a las ediciones anuales del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI)-seguimiento, en pesetas/euros corrientes. Las cifras de 2004 proceden del avance de PACI seguimiento de 2004. Las cifras de 2005 corresponden a las previsiones del PACI de ese año.

Cuadro 6. AOD bilateral y multilateral de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo, 2003

	AOD		AOD multilateral (% total)		AOD multilateral (% de RNB)	
	Total en Mill. \$	Como % de RNB	Incluyendo CE	Sin incluir CE	Incluyendo CE	Sin incluir CE
Estados miembros de la UE y donantes del CAD						
Alemania	6.784	0,28%	40,2%	16,5%	0,11%	0,05%
Austria	505	0,20%	54,7%	21,3%	0,11%	0,04%
Bélgica	1.853	0,60%	20,8%	5,5%	0,13%	0,03%
Dinamarca	1.748	0,84%	41,0%	32,6%	0,35%	0,27%
Finlandia	558	0,35%	44,7%	25,4%	0,16%	0,09%
Francia	7.253	0,41%	28,1%	10,0%	0,12%	0,04%
España	1.961	0,25%	41,5%	14,5%	0,10%	0,03%
Grecia	362	0,21%	37,0%	5,1%	0,11%	0,05%
Irlanda	504	0,39%	30,1%	15,6%	0,12%	0,06%
Italia	2.433	0,17%	56,4%	17,6%	0,09%	0,03%
Luxemburgo	194	0,81%	22,8%	12,9%	0,18%	0,10%
Países Bajos	3.981	0,80%	25,9%	19,6%	0,21%	0,16%
Portugal	320	0,22%	42,9%	15,3%	0,09%	0,03%
Reino Unido	6.282	0,34%	38,5%	21,4%	0,21%	0,16%
Suecia	2.400	0,79%	25,9%	20,7%	0,21%	0,16%
Otros donantes del CAD						
Australia	1.219	0,25%	20,0%	--	0,05%	--
Canadá	2031	0,24%	33,6%	--	0,08%	--
Estados Unidos	16.254	0,15%	10,2%	--	0,02%	--
Japón	8.880	0,20%	28,7%	--	0,06%	--
Noruega	2042	0,23%	21,9%	--	0,26%	--
Nueva Zelanda	165	0,23%	21,9%	--	0,05%	--
Suiza	1299	0,39%	27,5%	--	0,02%	--
Total CAD	69.029	0,25%	27,8%	17,9%	0,07%	0,04%

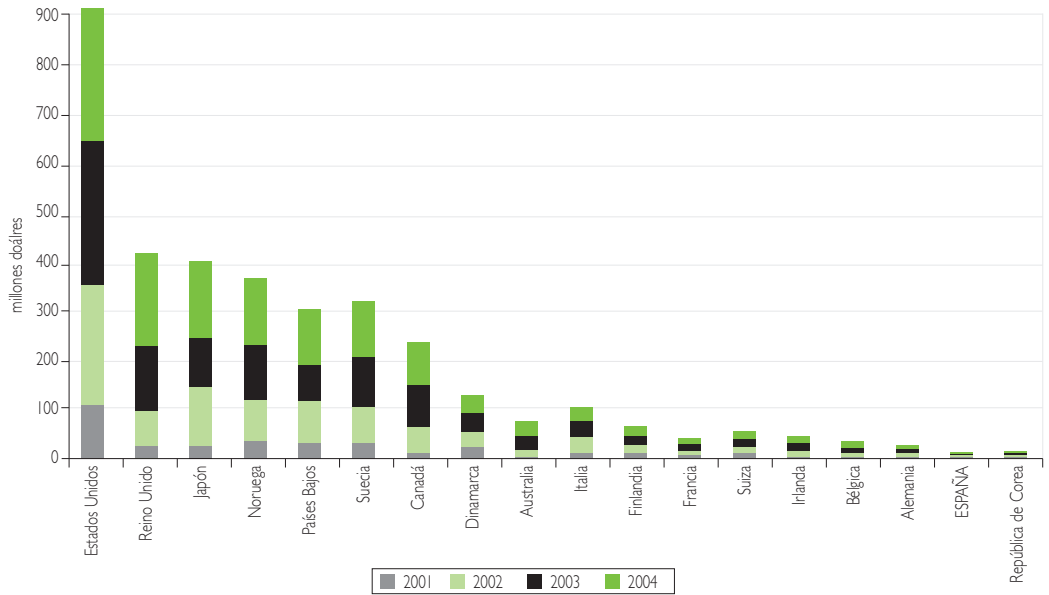
Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo, OCDE.

Gráfico 2
Principales países donantes al PNUD, 2000-2004



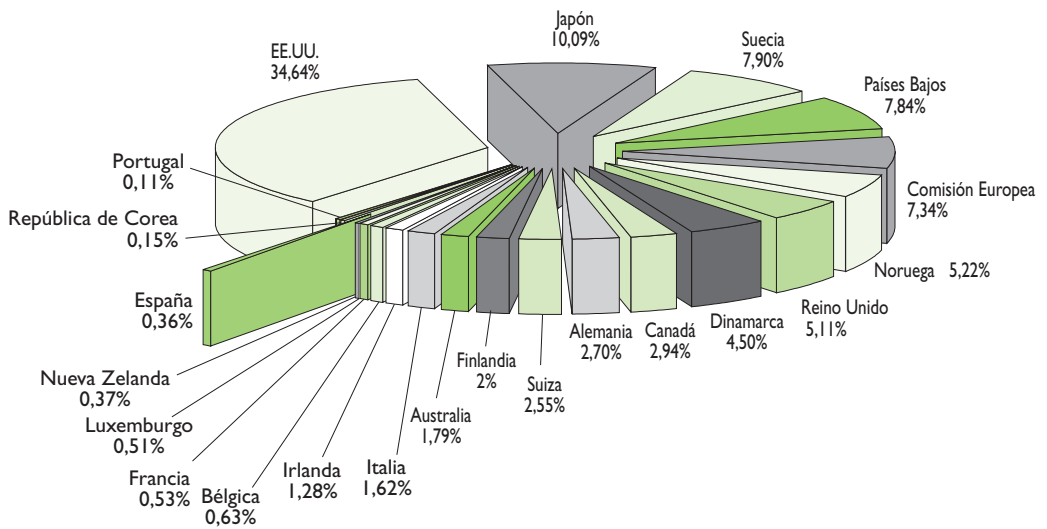
Fuente: informes anuales, PNUD.

Gráfico 3
Principales países donantes a UNICEF, 2001-2004



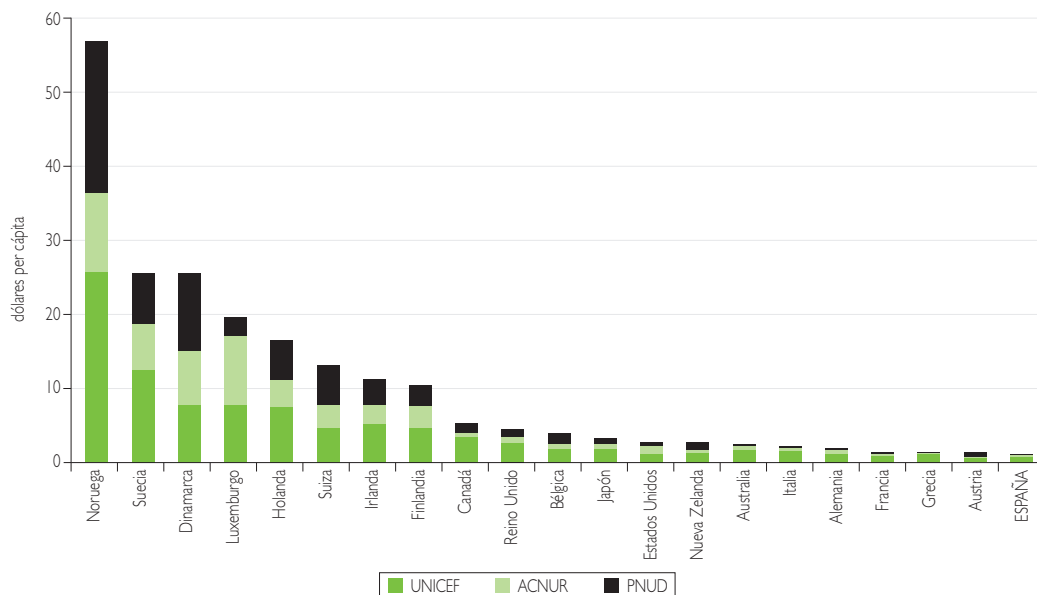
Fuente: informes anuales, UNICEF.

Gráfico 4
Aportaciones al ACNUR en 2004



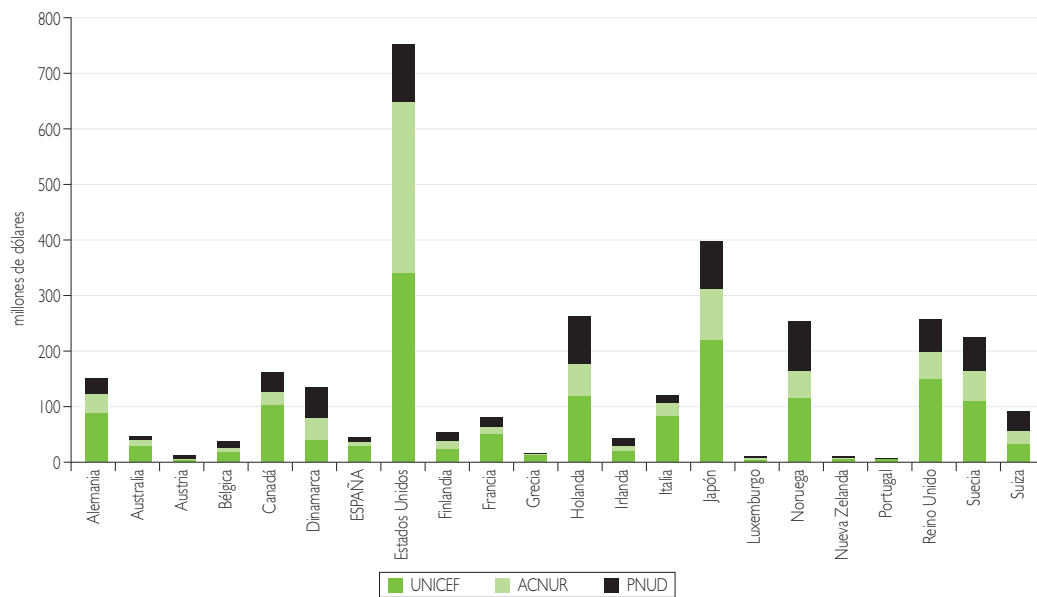
Fuente: ACNUR.

Gráfico 5
Contribuciones a organismos seleccionados de Naciones Unidas, dólares per cápita, 2003



Fuente: Informes anuales de los organismos respectivos.

Gráfico 6
Contribuciones a organismos seleccionados de Naciones Unidas, cifras totales, 2003



Fuente: Informes anuales de los organismos respectivos.

**Cuadro 7. Escala de donantes a fondos multilaterales seleccionados, 2004
(PPME, FMAM, Fondo Global contra el Sida)**

Iniciativa para los Países pobres más endeudados (PPME/HIPC) Compromisos totales *			Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF-III)			Fondo Global contra el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades **		
País	M\$	% total	País	M DEG	% total	País	M\$	% total
EE.UU.	750	29,1%	EE.UU.	394	20,9%	EE.UU.	1.169	35,1%
R. Unido	316	12,3%	Japón	333	17,6%	CE	451	13,5%
Japón	256	9,9%	Alemania	208	11,0%	Italia	321	9,6%
P. Bajos	192	7,5%	R. Unido	150	7,9%	Francia	303	9,1%
Canadá	165	6,4%	Francia	129	6,8%	Japón	260	7,8%
Noruega	127	4,9%	Italia	83	4,4%	R. Unido	173	5,2%
Alemania	115	4,5%	Canadá	81	4,3%	Canadá	100	3,0%
España	110	4,3%	P. Bajos	62	3,3%	P. Bajos	99	3,0%
Italia	101	3,9%	Suecia	57	3,0%	Alemania	95	2,8%
Suiza	93	3,6%	Suiza	46	2,4%	Suecia	74	2,2%
Suecia	84	3,3%	Bélgica	33	1,7%	Noruega	54	1,6%
Dinamarca	60	2,3%	Dinamarca	28	1,5%	España	50	1,5%
Finlandia	38	1,5%	Australia	28	1,5%	Dinamarca	45	1,3%
Francia	31	1,2%	Finlandia	21	1,1%	Irlanda	33	1,0%
Bélgica	29	1,1%	Noruega	20	1,1%	Bélgica	27	0,8%
Austria	26	1,0%	Austria	17	0,9%	Australia	14	0,4%
Irlanda	20	0,8%	España	15	0,8%	Suiza	12	0,4%
Portugal	15	0,6%	China	8	0,4%	F. Rusa	10	0,3%
F. Rusa	10	0,4%	India	8	0,4%	Nigeria	10	0,3%
Corea	10	0,4%	R. Checa	4	0,2%	Ar. Saudí	5	0,1%
Grecia	5	0,2%	Irlanda	4	0,2%	Luxemb.	5	0,1%
Islandia	3	0,1%	Corea	4	0,2%	China	4	0,1%
Luxemburgo	1	< 0,1%	Portugal	4	0,2%	Sudáfrica	3	< 0,1%

Fuente: FMI, FMAM, Fondo Global

* Incluye HIPC I y HIPC II. Se refiere a compromisos. No incluye aportes de la CE a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) a los países-HIPC incluidos en el Grupo África-Caribe-Pacífico (ACP) por 931 millones de dólares. De esta cifra, son imputables a España 55 millones (5,9% del total CE).

** Compromisos del período 2001-2004. No incluye los 0,1 M\$ donados por el Real Madrid.

aportan el 0,02% de la RNB. Esta cifra es la más baja del CAD, y para valorarla hay que recordar que todos los donantes de la UE la superan, y además realizan las contribuciones correspondientes a la Unión.

La falta de una estrategia multilateral en la cooperación española

La cooperación multilateral española se ha caracterizado por no contar con marcos de planificación, ni con un enfoque estratégico que aseguren su integración y coherencia con la cooperación bilateral. En realidad, ha sido una mera política de contribuciones, en la que las prioridades han venido definidas por el calendario de pagos obligatorios a los organismos

financieros, o bien ciertos intereses económicos o de política exterior, permanentes unos, más coyunturales los otros. Sin embargo, ha habido intentos de dar a la cooperación multilateral ese enfoque estratégico. Tras la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo, el primer borrador de Plan Director de 1999, finalmente no aprobado, planteaba la necesidad de un multilateralismo "activo, selectivo y estratégico", en el que España, conforme a su vocación multilateral, jugara un papel más relevante en la formulación de políticas, y en su sostenimiento financiero. Ese apoyo al sistema multilateral no debía ser indiscriminado, y deberían basarse en una política selectiva respecto de las instituciones a las que se decidiera apoyar. Para acometer ese proceso de selección de una manera fundada,

se requería que España realizara un estudio detallado sobre la estructura, formas de funcionamiento, orientaciones básicas y posibilidades futuras de las principales instituciones multilaterales, con las consiguientes estrategias para cada organización relevante. En ese proceso de selección se debería tomar en cuenta la correspondencia entre las orientaciones y prioridades –tanto sectoriales como geográficas– de la institución y las propias de la política española de cooperación al desarrollo; los niveles de eficacia operativa y de eficiencia en la gestión de cada una de las instituciones; y el grado de incidencia de España en los procesos de decisión de la institución; así como la tasa de aprovechamiento comercial.⁶⁹ En cualquier caso, el texto abogaba por aumentar las contribuciones, acercándolas al nivel de otros donantes del CAD y de la UE.

Como se ha indicado, ese proyecto de Plan Director no llegó a ser aprobado. Tras el cambio de Gobierno, el ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, afirmó que “(...) el Gobierno español ha comenzado a desarrollar una política de multilateralismo activo, selectivo y estratégico, con el fin de asentar la presencia española en el grupo de países más influyentes del mundo y reforzar desde las instituciones multilaterales nuestras prioridades de política de cooperación.”⁷⁰ Sin embargo, el Plan Director 2001-2004 desmentía esa declaración de objetivos, pues se trataba de un texto muy limitado, tanto en lo referido al capítulo multilateral, como al conjunto del Plan. El enfoque “neonacionalista” de la política exterior y de cooperación de esa legislatura y la primacía de los intereses nacionales se expresaban sin ambages: “España debe evaluar su participación y su presencia en estos organismos, de forma que sus contribuciones nos permitan aportar el punto de vista español en la elaboración de sus políticas para que, en la medida de lo posible, reflejen las orientaciones y prioridades de la política española de cooperación al desarrollo. Así mismo ello permitiría promover una mayor participación y compromiso en la gestión de programas y proyectos multilatera-

les por parte de ciudadanos, ONGD y empresas españoles involucrados en la cooperación al desarrollo”. En lo referido a los organismos financieros, el Plan se limitaba a recoger las tradicionales prioridades del Ministerio de Economía –más peso en los órganos directivos, más retornos comerciales, más personal español–, y en los no financieros, “aumentar su capacidad de influencia en las decisiones que adopten estas instituciones, incidiendo así en las políticas de gasto, tanto funcionales como geográficas, de estas Instituciones.”⁷¹ El marco presupuestario confirmaba el limitado alcance del plan, pues se previó un crecimiento de la AOD del 5% en todo el cuatrienio, y la ayuda a los organismos no financieros crecería sólo el 4%. Por último, las estrategias sectoriales aprobadas a lo largo del período de vigencia del Plan mostraron un acusado enfoque bilateral, y en algunos casos tan sólo mencionan de manera genérica la vertiente multilateral de la acción en el sector abordado.

En relación a otros donantes, esta carencia es muy perceptible. Sólo algunos miembros del CAD cuentan con una estrategia multilateral explícita –parte establecen su estrategia multilateral en el marco de planes más amplios–, aunque algunos han elaborado estrategias para organismos concretos, como el Banco Mundial (ver cuadro 6) o Naciones Unidas. En este esfuerzo de planificación destaca la cooperación alemana, sueca y, en particular, la cooperación británica, pues el DFID ha llegado a elaborar una veintena de estrategias para otros tantos organismos multilaterales. De una manera u otra, es visible el esfuerzo realizado por adecuar la estrategia de cooperación y las políticas hacia los organismos multilaterales a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y a los problemas de la globalización. Ello se traduce en el énfasis otorgado por un buen número de donantes a la provisión de bienes públicos globales, como el medio ambiente y el cambio climático; las pandemias globales como el VIH/sida; la estabilidad de las finanzas internacionales; la respuesta ante emergencias y crisis huma-

⁶⁹ Ver José A. Alonso (Dir.), *Estrategia para la cooperación española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, p. 128

⁷⁰ Diario de sesiones n° 39, 22 de junio de 2000, p. 727.

⁷¹ Plan Director 2001-2004, pp. 13-16.

nitarias, o la lucha contra las drogas ilícitas, ámbitos en los que se considera que el sistema multilateral tiene particulares ventajas. Desde los atentados del 11-S también se observa una creciente atención a los problemas de la paz y la seguridad internacional, a la prevención de conflictos, y al vínculo entre

seguridad y desarrollo. Es significativo observar que algunos países como Estados Unidos, Australia o Bélgica, que se han caracterizado por realizar contribuciones más reducidas a estos organismos, también explicitan la vinculación existente entre su política multilateral y sus intereses nacionales.

Cuadro 8. La estrategia multilateral en 14 países del CAD: una visión de conjunto

Países	Estrategia multilateral	Síntesis	Factores relevantes
Alemania	Existen estrategias para los bancos de desarrollo (<i>For a Deal against Poverty. Our Goals at the World Bank, and Combating Poverty. Our Goals in the Regional Development Banks</i>). No obstante, aún no existe una estrategia explícita hacia las instituciones de Naciones Unidas.	El programa de ayuda alemán considera crucial el papel de las organizaciones multilaterales financieras. En cuanto a las Naciones Unidas, se han incrementado las aportaciones. Las áreas prioritarias incluyen el buen gobierno, los bienes públicos globales, la paz, el medio ambiente, la participación social y género.	La aprobación del <i>Programa de Acción 2015</i> para la Reducción de la Pobreza, por parte de Alemania. Expresa el compromiso de la coalición "rojiverde" con los ODM.
Australia	Desde 1998, la cooperación australiana realiza cada tres años un <i>Multilateral Assessment Framework (MAF)</i> para cada agencia receptora. Los criterios que se evalúan son la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, la eficacia y la eficiencia. El MAF también se utiliza e informar al Parlamento.	Aunque la reducción de la pobreza es el objetivo fundamental, se mantiene la identificación de los objetivos de la ayuda con el interés nacional. Los temas recurrentes en su política multilateral son la paz, la seguridad regional, y el medio ambiente. Se da prioridad a las instituciones multilaterales que actúan de modo específico en la región de Asia y el Pacífico.	Desde el 11-S y los atentados de Bali, Australia presta más importancia a los "Estados fallidos" y la amenaza terrorista en Asia-Pacífico.
Bélgica	Se concentra la ayuda multilateral en 20 organizaciones. No existen estrategias para cada una de ellas, pero Bélgica ha definido una política basada en la concentración y el impacto. Dichas organizaciones se priorizan en función de la correspondencia de objetivos y áreas geográficas coincidentes con las belgas; enfoque estratégico; y coherencia con la actuación de otros actores.	La lucha contra la pobreza, los derechos humanos y los ODM son las prioridades. Otras áreas importantes son: macroeconomía, fiscalidad, comercio, medio ambiente, buen gobierno y lucha contra la corrupción, igualdad de género, y lucha contra las "enfermedades de la pobreza". Junto a una política de contribuciones, se considera crucial tener un papel activo en los debates internacionales sobre desarrollo. Bélgica se opone a la dispersión y la competencia dentro de las instituciones multilaterales y apuesta por la reforma de las agencias de Naciones Unidas y una mejor relación entre éstas y el Banco Mundial.	La Ley de Cooperación Internacional Belga de 1999 establece la concentración de la ayuda en 25 países u organizaciones regionales, 20 organizaciones multilaterales, 5 sectores y 3 temas transversales.
Canadá	Canadá no ha elaborado una estrategia multilateral	La cooperación canadiense ve la ayuda multilateral como un instrumento para afrontar los desafíos de la globalización y proporcionar bienes públicos globales: enfermedades infecciosas, cambio climático, crisis financieras, y conflictos internacionales. La finalidad de su cooperación multilateral es promover los ODM.	Canadá es uno de los más importantes contribuyentes a operaciones de paz de Naciones Unidas y promueve el debate internacional sobre desarrollo y cuestiones humanitarias, como el debate sobre "responsabilidad de proteger".
Dinamarca	Se promueve un "multilateralismo activo" centrado en pocas organizaciones para obtener la "masa crítica" que le permita ser influyente, y una práctica de revisiones anuales de los principales organismos. No obstante, sólo existen prioridades detalladas para la ayuda humanitaria (<i>Strategic Priorities in Danish Humanitarian Assistance</i>).	Dinamarca considera que el sistema multilateral permite responder a "responsabilidades globales" que no se pueden atender mediante ayuda bilateral enfocada geográficamente. Los prioridades sectoriales son la salud, el buen gobierno, la responsabilidad social corporativa, la relación entre comercio y desarrollo, la agricultura, el desarrollo sostenible y el comercio ilegal de drogas.	La nueva coalición de Gobierno resultante de las elecciones de noviembre de 2001 ha impulsado reformas tendientes a su adecuación a la agenda internacional de desarrollo. Tras el 11-S, la cooperación danesa ha hecho mayor hincapié en la lucha contra terrorismo internacional, la resolución de conflictos y el respeto de los derechos humanos.
EE.UU.	No existe una estrategia explícita que marque sus prioridades.	La cooperación estadounidense para el desarrollo se vincula directamente a sus intereses de política exterior. La relación de la ayuda con la reducción de la pobreza está mediada por el comercio y el "buen gobierno". Los sectores de relevancia en ayuda multilateral son el comercio y la inversión, evitar la proliferación de armas, el antiterrorismo, la lucha contra las drogas ilícitas y la provisión de alimentos. Las organizaciones que concentran los fondos son principales receptores a la Asociación Internacional de Fomento y el Programa Mundial de Alimentos.	La administración Bush se ha caracterizado por un mercado unilateralismo y la desconfianza de Naciones Unidas. La ayuda se caracteriza por una selectividad muy exigente (<i>Millennium Challenge Account</i>) y problemas de articulación entre el Departamento del Tesoro (que conduce la política hacia el FMI y los bancos de desarrollo) y el Departamento de Estado (ayuda bilateral, humanitaria, y Naciones Unidas).

Países	Estrategia multilateral	Síntesis	Factores relevantes
Finlandia	Finlandia no cuenta con una estrategia multilateral.	La proporción de ayuda dirigida a organismos multilaterales ha sido tradicionalmente superior a la media del CAD y se ha concentrado en las agencias de Naciones Unidas. Las áreas prioritarias son la reducción de la pobreza y la lucha contra la corrupción.	Los libros blancos <i>Policy on Relations with Developing Countries</i> (1998), <i>Operationalisation of Development Policy Objectives</i> (2001) junto con el <i>Implementation Plan</i> han clarificado los objetivos, prioridades, instrumentos y selección de la ayuda finlandesa. El nuevo Gobierno, de abril de 2003, ha unificado los Ministerios de Ayuda y Comercio en el Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo.
Francia	Francia no cuenta con una estrategia explícita de cooperación multilateral.	Francia otorga una importancia estratégica al sistema de Naciones Unidas ante los retos de la globalización. Sin embargo, en la distribución de su AOD prima la UE, en segundo lugar los bancos de desarrollo, y en último término Naciones Unidas. Entre las prioridades se encuentran el desarrollo sostenible, la lucha contra el Sida, la tuberculosis y la malaria, y los bienes públicos globales.	En 1998 se aprobó la reforma del sistema de ayuda francés. En el ámbito multilateral, el propósito era mejorar su coherencia con la ayuda bilateral. Francia impulsa la búsqueda de nuevas vías de financiación a través de la "Alianza contra el Hambre" y está promoviendo una ecotasa europea sobre el transporte aéreo.
Italia	Italia destina un porcentaje significativo de su AOD a ayuda multilateral, pero no cuenta con un diseño estratégico explícito en esa política.	La cooperación italiana parte de la premisa de que existe sintonía entre el interés nacional del donante y del receptor. La política multilateral tampoco responde de modo claro a los consensos internacionales ni a la Declaración del Milenio. Los objetivos combinan intereses económicos como la internacionalización de la empresa italiana, el incremento de la inversión extranjera y del turismo en Italia, y la protección de la propiedad intelectual, con metas de desarrollo y de seguridad internacional, como el desarme y la cooperación internacional contra el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de drogas.	El énfasis en los cauces multilaterales responde, en parte, al menor coste administrativo de estos, y al descrédito de la ayuda bilateral, afectada en el pasado por las prácticas corruptas de la <i>tangentopolis</i> . Se ha debatido una posible reforma del sistema de ayuda. Las cuestiones de seguridad han ganado relevancia tras el 11-S.
Japón	La cooperación japonesa no tiene una política explícita de ayuda multilateral.	La lucha contra la pobreza es el objetivo principal de la política multilateral. Se promueve la adaptación de los países en desarrollo a la agenda de Doha, la conservación del medio ambiente, buen gobierno y promoción de la paz. También son focos de interés la protección de la propiedad intelectual, la promoción del sector privado; y la transferencia de tecnología.	Desde 2002 se han producido reformas en la gestión y rendición de cuentas. Tras el 11-S, en 2003 se revisa la <i>ODA Charter</i> , principal documento de AOD japonesa, once años después de su primera redacción.
Noruega	La cooperación noruega, pese a su fuerte apoyo al sistema multilateral, no ha definido una estrategia.	Aparte de su interés en la ayuda humanitaria, la cooperación noruega promueve el compromiso multilateral con el buen gobierno, igualdad de género, medio ambiente, educación y prevención de la corrupción.	
Reino Unido	Existen 20 <i>Institutional Strategy Papers</i> desarrolladas cada tres años para los principales organismos internacionales. Son estrategias propias del DFID, y sólo se elaboran de forma conjunta con las organizaciones humanitarias. Incluyen al Banco Mundial, ACNUR, OMS, Secretariado de la Commonwealth, Comunidad Europea, BERD, Banco de Desarrollo del Caribe, BAsD, BAfD, PMA, y CICR.	Su política multilateral se centra en la reducción de la pobreza, la movilización de la comunidad internacional para la consecución de los ODM, y la cooperación entre organismos multilaterales, especialmente en el sistema de Naciones Unidas. Temas centrales en su ayuda multilateral son: reducción de deuda, nuevas fuentes de financiación, bienes públicos globales, medio ambiente, VIH/Sida, y prevención de conflictos. Para promover reformas en estas organizaciones, en 2000 se estableció el <i>International Policy and Performance Fund</i> .	El Gobierno Laborista reformó la cooperación británica, que desde entonces ha dado más peso a la ayuda multilateral respecto a la anterior concentración en ayuda bilateral. Los dos <i>White Papers</i> de 1997 y de 2000 definen un marco estratégico para la política de desarrollo.
Países Bajos	A pesar de su política exterior multilateralista, los Países Bajos no cuentan con una estrategia de cooperación multilateral.	Holanda refleja una especial preocupación por la coherencia de políticas, que ha traído consigo su implicación activa en la coordinación en la Unión Europea, y otorga importancia a la influencia que se ejerce en las instituciones financieras internacionales, en ámbitos como la lucha contra la pobreza, los servicios sociales básicos, y la gestión de la deuda.	Desde el 11-S, se ha dado más importancia a la vinculación entre seguridad y desarrollo y la lucha contra el terrorismo y las operaciones de paz.
Suecia	La cooperación sueca cuenta en la actualidad con tres estrategias multilaterales con el PNUD, el FNUAP y UNICEF, vigentes de 2002 a 2005. Se encuentran en elaboración otras dos estrategias, una para la Comisión Europea y otra para el Banco Mundial.	Suecia ha mantenido una política clara de apoyo al sistema multilateral en casi sus cincuenta años de cooperación para el desarrollo. Su ayuda multilateral se centra en los derechos humanos y la lucha contra la pobreza, con énfasis en Naciones Unidas y los ODM. Otras: crecimiento económico, desarrollo social y seguridad social, gestión de conflictos y seguridad humana, y bienes públicos globales.	En el año 2003, la aprobación del <i>Policy of Global Development</i> (PGD) supuso la ratificación de su interés en la consecución de los ODM y la ayuda multilateral ante el proceso de globalización.

Fuente: evaluaciones *inter pares* del CAD y documentación de las principales agencias.

Transparencia y rendición de cuentas

Como se ha indicado en las primeras secciones de este capítulo, uno de los rasgos característicos de un “nuevo multilateralismo” que haga frente a los desafíos de la gobernanza global, ha de ser su carácter democrático. De cara a las organizaciones multilaterales, ello supone promover la transparencia y la rendición de cuentas respecto a su política, y un proceso más democrático de toma de decisiones. Para las organizaciones multi-

laterales de desarrollo, parece estar lejos la creación de asambleas parlamentarias o parlamentos como los que ya existen en algunas organizaciones regionales. Estas podrían ser el instrumento para superar el “déficit democrático” que supone el debilitamiento del Estado, sin que existan instituciones multilaterales capaces de sustituirle, o bien el creciente poder de organizaciones como el FMI o el Banco Mundial. Por ello, es importante asegurar un adecuado caudal de información sobre la actuación de los representantes de

Cuadro 9. Información, rendición de cuentas y control legislativo de la política hacia las instituciones de Bretton Woods en países seleccionados, 2005

País	Informe anual	Rendición de cuentas, información y control parlamentario
Alemania	Si	Antes de las reuniones anuales, el Gobierno remite al Parlamento un informe sobre las posiciones de Alemania en el FMI y el Banco Mundial, que se debate en plenario. Cada tres años se elabora un informe general sobre la cooperación alemana con información más amplia sobre el Banco Mundial, también debatido en plenario.
Australia	Si	Por imperativo legal, el ejecutivo remite al Parlamento los informes anuales “Australia y el FMI”, y “Australia y las instituciones financieras internacionales”, referido al FMI, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. Ambos son públicos y se debaten en sede parlamentaria.
Austria	No	No hay informes. Sólo presentaciones orales ante el Parlamento, con ocasional acceso de organizaciones sociales y expertos.
Bélgica	Si	Desde 2004 el Gobierno debe enviar al Senado un informe sobre las actividades del FMI y el Banco Mundial referido al cumplimiento de los ODM.
Canadá	Si	El Departamento de Finanzas somete al Parlamento un informe anual sobre las actividades del FMI y el Banco Mundial y la actuación del representante canadiense titulado “Report on Operations under the Bretton Woods and Related Agreements Act”, abierto al público y debatido por la Cámara.
España	No	Las relaciones con el FMI y el Banco Mundial no son competencia de la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso. El Gobierno ni siquiera aporta información ante preguntas parlamentarias.
Estados Unidos	No	No hay informe anual, pero el Departamento de Tesoro remite al Senado informes sobre ciertas materias. Las cámaras están muy involucradas en el control de las instituciones multilaterales a través del debate presupuestario. Desde 1999 se han introducido 28 medidas legislativas para dirigir la política y el sentido de voto de los directores ejecutivos en ambos organismos. El secretario del Tesoro ha de acudir a una audiencia el 1 de marzo de cada año para rendir cuentas al Congreso del cumplimiento de esos mandatos legislativos en el FMI, a partir de un informe remitido en octubre del año anterior.
Finlandia	Si	Se incluye en el informe anual de la cooperación finlandesa, pero no se debate en el Parlamento.
Francia	Si	Desde 1999, el Ministerio de Economía y Finanzas envía al Parlamento un informe abierto al público sobre las políticas del FMI y el Banco Mundial, y la posición de Francia. Aunque no se debate en el parlamento, en algunos años éste ha elaborado un informe respondiendo al Gobierno.
Italia	Si	Existen sendos informes anuales sobre la posición y las contribuciones de Italia al Banco Mundial y al FMI, en este último caso en el marco del debate sobre la ley de presupuestos.
Irlanda	Si	En los tres últimos meses del año, el Gobierno ha de presentar un informe público sobre las actividades de cara al FMI y al Banco Mundial, aunque no ha sido objeto de debate parlamentario.
Japón	Si	Conforme a la Ley de Evaluación de Políticas, el Ministerio de Finanzas elabora sendos informes, referidos a toda su actuación, y al conjunto de la cooperación japonesa, que incluye las actividades con el FMI y el Banco Mundial. Este informe se debate en Comisión, y en determinadas circunstancias –con motivo de la crisis asiática, por ejemplo– el debate tiene gran relevancia política.
Noruega	Si	Cada año se elabora un white paper sobre estabilidad financiera internacional por parte del Banco Central, y existen otros informes ad hoc sobre el Banco Mundial, la AIF que suscitan el debate parlamentario.
Países Bajos	No	En ocasiones, el ministro de Finanzas ha comparecido para explicar las cuestiones debatidas en las reuniones anuales.
Reino Unido	Si	El Departamento del Tesoro elabora un informe anual público sobre la posición británica ante el FMI, incluyendo el voto del Director Ejecutivo. Desde 2005 el DFID elabora un informe anual titulado The UK and the World Bank que en su primera edición cubre el período junio 2003-julio 2004 y contempla la posición y voto del director ejecutivo británico.
Suecia	Si	Desde 2004, bajo la nueva ley de cooperación, el Gobierno somete al Parlamento un informe sobre sus prioridades en el FMI y el Banco Mundial, y le consulta antes de las reuniones anuales. SE han debatido otros informes ad hoc sobre finanzas internacionales y desarrollo.

Fuente: Halifax initiative.

los Estados en estas organizaciones, y asegurar que los Gobiernos rindan cuentas ante sus órganos parlamentarios.

Como muestra un informe reciente de *Halifax Initiative*, una coalición canadiense de ONG, en la mayor parte de los países del CAD el legislativo y, a través de él, la sociedad civil, apenas están implicados en la definición o el control político de la cooperación multilateral. No obstante, la mayor parte de los donantes presentan informes anuales sobre su política ante las instituciones de Bretton Woods, en parte como respuesta a las exigencias crecientes de los partidos políticos y las ONG, y una parte significativa de los parlamentos nacionales debaten esos informes, o bien reciben información por parte de los responsables de la política hacia esas instituciones (ver cuadro 9).⁷²

El caso español, de nuevo, resulta llamativo por ser uno de los pocos países en los que ni existe esa información, ni el Congreso de

los Diputados y los partidos políticos han tenido el interés, o la posibilidad de debatir la política hacia los organismos multilaterales. En los últimos diez años, si bien han existido algunas críticas por parte de los grupos políticos de la oposición, lo cierto es que las discusiones en el seno de la Comisión de Cooperación apenas han abordado la ayuda multilateral, ni en lo concerniente al sistema de las Naciones Unidas, ni las instituciones de Bretton Woods. Como se ha indicado, ACNUR es el único organismo que ha suscitado debates y propuestas específicas. Respecto a las instituciones de Bretton Woods, cuando se han hecho requerimientos concretos de información, el Gobierno ha llegado a responder que la posición española se define en cada caso, a través de “comunicaciones por teléfono y correo electrónico”, no existiendo registro escrito de la posición adoptada en los órganos de gobierno por parte de los representantes españoles.⁷³

4. Bases para una nueva política multilateral de cooperación

El “nuevo multilateralismo” como matriz de la política exterior y de la política de ayuda

El nuevo Gobierno ha adoptado de manera explícita el multilateralismo como eje de la política exterior en su conjunto, y en concreto, de la política de seguridad y de la política de desarrollo. Como se ha indicado, no es posible ni deseable retornar a consensos tradicionales de la política exterior española en estos ámbitos. La globalización, y los retos de gobernanza y seguridad global que trae consigo ese proceso, reclaman una adaptación de la política exterior, de manera que contribuya a promover una “gobernanza democrática

global” a través del “nuevo multilateralismo” que se ha esbozado en estas páginas.

En este marco, la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como objetivo de la política exterior española, y no sólo de la política de desarrollo, es una buena nueva, pues supone “multilateralizar” esas políticas. Pero más allá de las declaraciones políticas, ello también exige importantes cambios en las visiones, as estrategias, los procesos de toma de decisiones, y la actuación en el escenario internacional de una diplomacia y un sistema institucional de ayuda en el que están muy arraigadas visiones parroquiales del interés nacional, y no tanto una redefinición “cosmopolita” de di-

⁷² Halifax Initiative, *Who's minding the store? Legislator Oversight of the Bretton Woods Institutions*, Halifax Initiative, Agir-ici, Campaña per la reforma della Banca Mondiale, s.l., octubre de 2004.

⁷³ Respuesta del Ministerio de la Presidencia a la solicitud de informe a la Administración Central del Estado del diputado Ricard Pérez Casado, 21 de febrero de 2001.

chos intereses que reconozca la realidad interdependiente del mundo contemporáneo.

El punto de partida para una estrategia multilateral de la cooperación española habrá de ser precisamente este: el reconocimiento de que sus objetivos de desarrollo lo son también del conjunto de la acción exterior del Estado, y que la tradicional separación o subordinación de la política de ayuda y sus objetivos de desarrollo y reducción de la pobreza a otros intereses egoístas de política exterior puede conducir a que no se logren ni unos, ni los otros. Tanto la política multilateral, como la política de ayuda canalizada a través de los organismos multilaterales, deberán responder a una estrategia integrada dentro de la matriz de políticas del “nuevo multilateralismo”. De esta forma se evitará reducir esta última, como en el pasado, a una mera política de contribuciones, sean obligatorias o voluntarias, basada en cálculos de “retornos” comerciales, ganancias diplomáticas, o la “visibilidad” que contribuye a mejorar resultados electorales, o de sondeos de opinión. Contribuciones, por otra parte, que han sido bastante mezquinas en relación a las responsabilidades internacionales que España debería asumir, como revela la comparación con otros donantes.

Se trata, por lo tanto, de definir una estrategia presidida por el fortalecimiento del sistema multilateral para promover la paz y la seguridad; asegurar una gobernanza eficaz y legítima del sistema internacional; proveer bienestar económico a través de un entorno de estabilidad y un conjunto de reglas predecibles y justas; reducir las disparidades y promover la cohesión social entre el Norte y el Sur, y favorecer la preservación del medio ambiente global. Para España y la UE, ello supone adoptar un papel activo en la reforma de Naciones Unidas y en particular del Consejo de Seguridad; fortalecer las capacidades de esta organización y de las organizaciones regionales para la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la construcción de la paz, ámbitos en los se abre una amplia agenda de trabajo a partir de la sesión extraordinaria de la Asamblea General

de Naciones Unidas de septiembre de 2005, con las propuestas que se han expuesto en secciones anteriores de este capítulo.

En el marco de esa política, se deberá determinar, con un enfoque selectivo y estratégico, el nivel de implicación, las posiciones y propuestas de política, y la cuantía y la modalidad de las contribuciones a realizar a cada organismo multilateral. En el pasado, esas contribuciones se han realizado de manera circunstancial, o bien han respondido a criterios que, en buena medida, eran una extensión al ámbito multilateral de la política bilateral, como la coincidencia de prioridades geográficas o sectoriales, el número de funcionarios españoles, y/o la tasa de retornos comerciales, o criterios de carácter operativo, como la eficacia en la gestión. Esos criterios, en los que el Plan Director 2005-2008 sigue insistiendo, no deben obviarse, pero en el marco del “nuevo multilateralismo”, deberá prestarse más atención a otros criterios:

- El papel de los organismos multilaterales en la consecución de los ODM y las sinergias o complementariedad que ello pueda generar con la cooperación bilateral española.
- El papel de los organismos multilaterales en la gestación de consensos y la formación de normas para la gobernación del sistema internacional, asegurando una adecuada representación de los países industrializados y en desarrollo, y de esta forma, la legitimidad y la aceptación de los mismos.
- El papel de estos organismos en la provisión de “bienes públicos” globales o regionales.
- La actuación concertada y coordinada de estos organismos, entre sí y con donantes bilaterales, como España, los gobiernos de los países receptores, y las organizaciones sociales, para mejorar la “apropiación”, la eficacia y el impacto de las políticas
- La capacidad de movilizar recursos adicionales para la consecución de los ODM y las metas internacionales de desarrollo.
- Los esfuerzos de reforma institucional realizados para esos objetivos.

*El Plan Director 2005-2008:
el punto de partida de una nueva
estrategia multilateral*

El nuevo Plan Director de la Cooperación española para el período 2005-2008, aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de enero de 2005 debe ser valorado como un punto de partida prometedor para promover ese “nuevo multilateralismo”, y así lo consideró el Consejo de Cooperación, sin dejar de señalar los retos que ello supone (ver recuadro 6).

Sin embargo, como se indica en el propio Plan, deberá abordarse la elaboración de una estrategia multilateral más detallada a lo largo de 2005 y 2006, partiendo de un análisis de la política española hacia cada organismo, y de los resultados de la Cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2005. El Plan sitúa claramente la cooperación multilateral en los objetivos generales de desarrollo y lucha contra la pobreza de la cooperación española –lo que no debería ser una novedad–, y en especial, en lo referido a las

instituciones financieras multilaterales. Respecto a Naciones Unidas, se destaca que “es el marco preferente de la política multilateral de desarrollo, dado su carácter universal, la amplitud de su mandato y su autoridad moral. Además, los organismos de Naciones Unidas pueden ofrecer a España un alto grado de especialización técnica y un indudable valor añadido cuando se trata de hacer frente a problemas que tienen carácter global, o en los que los Estados u otras organizaciones tienen un menor grado de legitimación, como conflictos internacionales o internos, desastres naturales, pandemias, o amenazas al medio ambiente.” En cuanto a las estrategias concretas, el Plan Director pretende:

- Promover la reforma de estas instituciones, para que ganen en representación, legitimidad y eficacia. Ello es particularmente importante en relación a las Instituciones de Bretton Woods, más renuentes a modificar sus estrategias y políticas, y sus reglas de distribución del poder de voto.⁷⁴

RECUADRO 6

LA VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA MULTILATERAL DEL PLAN DIRECTOR 2005-2008 SEGÚN EL CONSEJO DE COOPERACIÓN

El Consejo valora de forma positiva el más activo compromiso multilateral que asume la cooperación española. En un mundo crecientemente interdependiente, es difícil afrontar los problemas derivados de la pobreza y de la desigualdad internacional si no es en un marco de acción crecientemente coordinado a escala internacional. Desde esta perspectiva, la opción por un más firme compromiso multilateral constituye una decisión acertada. Sería conveniente, no obstante, que ese compromiso se hubiese trasladado de una forma más plena al Plan Director. En la estrategia de desarrollo sectorial correspondiente a la cooperación multilateral que el propio Plan Director anuncia, sería conveniente dar cuenta de la posición que

España asume frente a los importantes desafíos y reformas a que se ve emplazado el sistema multilateral (tanto de Naciones Unidas como de la Unión Europea) y para justificar los criterios de selección de las instituciones con las que prioritariamente se quiere trabajar. Adicionalmente, convendría incorporar de una forma más plena y coherente la dimensión multilateral en el desarrollo estratégico que el Plan realiza de los diversos sectores prioritarios de actividad de la cooperación española. De nuevo, se trata de un aspecto que debiera considerarse en el desarrollo futuro de la política de cooperación. (Punto 8 del dictamen del Consejo de Cooperación al Desarrollo, aprobado por unanimidad en enero de 2005).

⁷⁴ Un examen más detallado de la reforma de los órganos de gobierno del FMI y el Banco Mundial, en José A. Sanahuja, «Sesenta años sin democracia. Hegemonía y poder en las instituciones de Bretton Woods», en Mabel González Bustelo y Manuela Mesa (Coords.), Cartografías del poder. Hegemonía y respuestas. Anuario CIP 2005, Barcelona, Icaria/Centro de Investigación para la Paz, 2005, pp. 99-123.

- Impulsar una participación más activa de España en la elaboración de las normas y doctrina de desarrollo de los organismos multilaterales. Ello exigirá mayor coordinación entre los ministerios y las administraciones implicadas, y la creación de los flujos de información precisos para establecer las posiciones, sobre las políticas generales o sobre determinados países en desarrollo. Ahora bien, para ello será necesario precisar qué mecanismos de coordinación van a establecerse para superar la clásica fragmentación institucional de la cooperación española en este ámbito, pues el Plan se refiere a la Comisión Interministerial, que no parece la instancia más adecuada para asegurar una información y una coordinación fluida.
- Para lograr ese objetivo, también es necesario, como plantea el Plan, el fortalecimiento de los departamentos competentes de la Administración y una mayor interacción de estos con centros de investigación, universidades y ONGD, conforme a la experiencia de los Países Bajos, el Reino Unido, o Alemania, por citar algunos ejemplos.
- Para ello, el Plan también recoge la conveniencia de adoptar una estrategia basada en la concertación de posiciones y la formación de coaliciones con otros países, y en particular con los Estados miembros de la UE y, en el caso del FMI, los de la zona euro. Una mayor concertación de posiciones dará a España más capacidad de influencia que la que podría obtener por sí sola.
- También se propone actuar con mayor transparencia y crear mecanismos de participación, diálogo y control y rendición de cuentas que permitan una mayor implicación de todos los actores del sistema español de ayuda: además de las instancias oficiales, los partidos políticos, las organizaciones empresariales y sindicales, y las ONG. En este sentido, es necesario establecer algún mecanismo de seguimiento de políticas por parte del Parlamento, como los que rigen en otros países del CAD.

El Plan Director reconoce la imperiosa necesidad de incrementar las contribuciones voluntarias a organismos de desarrollo, ayuda humanitaria y protección de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, hasta un nivel que como mínimo sitúe a España en el mismo puesto que le corresponde por sus contribuciones obligatorias, y se harán contribuciones especiales para programas y proyectos específicos de manera multilateral. A través de ellas, España aumentará sus contribuciones voluntarias al presupuesto de las organizaciones, procurando que su financiación no altere en ningún caso los objetivos de los organismos en función de su especialización, así como que, a través de los instrumentos convencionales adecuados, dichas aportaciones tengan la mayor previsibilidad posible. Entre estos instrumentos se encontrarían los Acuerdos Marco con distintas agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas que, como se indicó, se han empezado a firmar en 2005. Este instrumento jurídico-político debe convertirse en un mecanismo para la coordinación de las actuaciones de las distintas administraciones y para definir los programas y proyectos de ejecución conjunta.

Sin embargo, el Plan Director no incluyó un marco presupuestario para sus cuatro años de vigencia, y como se indicó, las previsiones de 2005 revelan que el incremento de la cooperación multilateral no financiera fue muy limitado, por lo que, de seguir a ese ritmo, no va a permitir materializar las aspiraciones del Plan Director. Esta carencia deberá ser subsanada en la estrategia multilateral pendiente de realización.

Finalmente, en materia de planificación y programación, será necesario que las estrategias sectoriales y los planes para los países prioritarios contemplen una dimensión multilateral que hasta ahora ha estado ausente en los ejercicios de programación que se realizaron en el marco del anterior ciclo de programación, cubierto por el Plan 2001-2004.

