



España en el mundo

Coordinador
JAIME ATIENZA AZCONA

Autores
JULIA ALAMÁ
JAIME ATIENZA AZCONA
ALBERTO GUIJARRO
DEBORAH ITRIAGO
JULIO LUMBRERAS
ENRIQUE LLUCH
JESÚS NÚÑEZ VILLAVERDE
FRANCISCO REY MARCO

8

España en el mundo

1. Introducción	683
2. Tendencias mundiales a comienzos del siglo XXI	685
3. El escenario de la gobernanza global	693
4. La lucha contra el cambio climático	699
5. Comercio e Inversión Extranjera Directa	705
6. Ayuda Oficial al Desarrollo y tratamiento de la deuda externa	711
7. Movimientos y organizaciones sociales por la justicia global	719
8. Conclusiones	725
9. Bibliografía	729

1

Introducción [*]

Las dinámicas de riqueza, pobreza, acumulación y desigualdad, lejos de realizarse en la escala nacional, son hoy más que nunca parte de un proceso de alcance global. En dicho proceso las influencias y las causalidades provienen de numerosos actores, pero pocos pueden dudar de que todavía hoy los Estados juegan un papel determinante. Bien es cierto que la influencia de las grandes empresas, por una parte, de los organismos internacionales, por otra, y del conglomerado de operadores de los mercados clandestinos —tráfico de drogas y de armamento a gran escala— juegan también un papel destacado.

Pero no es menos cierto que incluso esos actores están en definitiva vinculados de uno u otro modo a los Estados. Así, las corporaciones suelen beneficiarse del apoyo político de sus gobiernos de origen a la hora de acordar y realizar sus operaciones en el mundo entero. Las redes del narcotráfico o del comercio ilegal de armas tienen enormes influencias en las esferas de poder de muchos países, en algunos casos financiando el sostenimiento de países o de «Estados paralelos», y en otros socavando su autoridad.

Y los organismos internacionales —sean financieros o no financieros— están constituidos por Estados que toman las decisiones, y si bien es cierto que el poder está concentrado en pocos países, la mayoría de los países del mundo forman parte de ellos, y por tanto de sus procesos de toma de decisiones.

Las mencionadas dinámicas globales son, así pues, el resultado de muchas fuerzas que operan simultáneamente, a gran velocidad y con diferentes objetivos, y en ese escenario los estados nacionales todavía constituyen un referente importante. Por ello es necesario conocer y analizar cuál es el papel de España —en un sentido amplio, incluyendo tanto al Estado como a las

[*]

El presente texto ha sido escrito por el coordinador del capítulo, Jaime Atienza Azcona, recogiendo los apartados 3 a 6 una síntesis de los documentos de trabajo sectoriales presentados por el resto de autores del capítulo a la que se han añadido algunos elementos en función de la coherencia general del texto. Las diferencias de contenido que pudiese haber entre este capítulo y los documentos de trabajo son exclusiva responsabilidad del coordinador del capítulo, así como las posibles omisiones u errores que puedan encontrarse en el texto.

compañías transnacionales de capital español o a las organizaciones y movimientos sociales, entre otros—. Es un hecho que en los últimos años España ha dado un gran salto en el escenario internacional en lo que a sus niveles de ingreso y desarrollo se refiere. Si tan sólo en el año 1981 España pasaba a ser considerado país desarrollado, 25 años después se encuentra entre los diez primeros países del mundo en cuanto al tamaño de su economía, sus niveles de bienestar y, muy recientemente, su condición de donante internacional de ayuda al desarrollo.

Precisamente ese salto cualitativo y cuantitativo es el que explica la inclusión de este capítulo en el presente Informe FOESSA que nos permita analizar, reflexionar y proyectar ideas y propuestas acerca de cuál es o debería ser el papel de España en el campo del desarrollo global. España se ha convertido en un país inserto en las grandes dinámicas mundiales, con un especial protagonismo en algunas que analizaremos en este capítulo —en lo negativo, el impacto sobre el cambio climático; en lo positivo, su creciente peso como donante internacional de ayuda—. Es importante, asimismo, detenernos en el papel que juega España en el marco de otras destacadas tendencias globales que han sido analizadas en otras secciones del Informe, como son las migraciones internacionales. En apenas una década, España ha entrado en el grupo de los países con más proporción de población migrante del mundo —consecuencia precisamente del ciclo de auge económico del país, que en 2008 parece haber tocado a su fin.

No resulta sencillo abordar, como resulta obvio, la pregunta de cuál es el papel que juega España en el mundo y cuáles son las tendencias

que sus agentes públicos y privados están alimentando. En este primer esfuerzo por aproximarnos a un diagnóstico se han analizado cinco dimensiones clave, conscientes de que no agotan los aspectos determinantes sobre los que influir para conseguir, mediante propuestas de diversa índole, una mejor aportación al *buen desarrollo global* y, en particular, al progreso de los países y las poblaciones más pobres del planeta.

Comenzaremos este capítulo con una presentación de las tendencias globales en que nos sitúa el comienzo del siglo XXI, y lo que las mismas implican en términos de condicionantes y retos para una potencia intermedia. Entraremos después a analizar, en primer lugar, el papel de España en la gobernanza global estudiando su lugar en la geopolítica mundial y regional. En segundo lugar, nos referiremos a su impacto sobre el cambio climático a escala planetaria y a aquellas políticas desarrolladas por España destinadas a mejorar o paliar los impactos que ya se han producido. En tercer lugar, analizaremos cuál es el efecto de las dinámicas comerciales y de inversión españolas en el exterior sobre los países en desarrollo y en particular sobre los países más pobres del planeta. En cuarto lugar, abordaremos el papel de España como donante global de ayuda al desarrollo y como país prestamista y, consecuentemente, acreedor de la deuda externa. Y, por último, nos detendremos en el rol de organizaciones y movimientos sociales españoles en la promoción de cambios globales. El análisis realizado abarca un periodo no homogéneo en los diferentes documentos de trabajo sectoriales, pero que va en términos generales desde la mitad de los años noventa hasta la actualidad.

2

Tendencias mundiales a comienzos del siglo XXI

Caracterizar el tiempo histórico que se vive a escala planetaria y señalar los fenómenos más relevantes de las últimas dos décadas y, si cabe, de las próximas es una tarea llena de complejidades y, sin embargo, apasionante. Consideramos, en todo caso, que es preciso establecer en qué contexto se han desarrollado los procesos de cambio habidos en los años más recientes, para poder comprender el papel que España ha jugado —o podría haber jugado— en este tiempo, y también de qué manera pueden enfrentarse los grandes retos de futuro.

2.1. Cambio de ciclo en la geopolítica global

Si consideramos que el último ciclo de la edad contemporánea comenzó con el final de la Segunda Guerra Mundial, la implantación del sistema de Bretton Woods y un periodo de hegemonía estadounidense, en competencia con

la Unión Soviética, es posible concluir que ese ciclo ha terminado. El sistema de Bretton Woods ha perdido influencia en la última década, los EE. UU. ya no son la potencia mundial hegemónica, y del bloque soviético sólo nos queda el recuerdo. Estamos ante un evidente cambio de ciclo económico, político y estratégico, que algunos llegan a considerar como un cambio de era.

Este cambio de ciclo o de era se caracteriza por la transición hacia un mundo multipolar y por la emergencia de bloques económicos y países que han ganado protagonismo a todos los niveles en la escena internacional. Así, en 60 años, hemos pasado de una hegemonía económica norteamericana a un escenario en que potencias emergentes como India, Brasil o Sudáfrica se suman a potencias milenarias como China o tan importantes como lo fue la Unión Soviética/Rusia en el siglo pasado. Por supuesto, junto a estas nuevas potencias, algunas de ellas en realidad «viejas potencias renovadas», se han mantenido Europa occidental y Japón —en una situación de estancamiento económico de más de una década.

La pérdida de hegemonía de los EE. UU. es hoy una realidad que se hace tangible desde diferentes perspectivas: en el cuestionamiento global a su liderazgo, que se expresa con toda su crudeza en la invasión de Iraq a partir de 2003, por una parte; en su menor influencia política y económica en América Latina y Asia y en su distanciamiento de Europa como aliado estratégico, por otra, y, por último, en su pérdida de peso relativo en la economía mundial, especialmente frente a China. Nos encontramos así frente a un nuevo escenario en el que las decisiones más importantes del mundo, que desde los años cuarenta pasaban por y en muchos casos se modelaban en Washington, se derivan hoy de procesos que avanzan y suceden en diferentes lugares del planeta.

La crisis financiera iniciada en el verano de 2008 por las hipotecas *subprime* en los EEUU se ha convertido en otro de los elementos que caracterizan este cambio de ciclo en el desarrollo global. La deliberada laxitud de los sistemas de regulación y control, destinada a permitir la generación de beneficios ingentes derivados de actividades meramente financieras, ha resultado ser una prueba de la fragilidad del capitalismo financiero que guió la economía mundial desde los años noventa. El riesgo para el conjunto del sistema debido a la preeminencia de la economía especulativa sobre la real, ha dado lugar a una crisis financiera y económica de dimensiones difíciles de dimensionar todavía, pero que en todo caso parece un anuncio abrupto del cambio de ciclo en el corazón de la economía mundial desde occidente hacia oriente.

2.2. Crisis del sistema multilateral

Las instituciones de Bretton Woods —el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial— han jugado un papel de gran relevancia y protagonismo político y económico en el último medio siglo, pero se encuentran hoy en un ciclo bajo de su influencia en el mundo, posiblemente llamado a perdurar por

las especiales circunstancias de este tiempo. En los años setenta, fruto del auge de la liquidez internacional, la influencia del FMI en el mundo quedó muy disminuida para regresar en los ochenta con la crisis de la deuda a ocupar un papel central, pero en el siglo XXI nos encontramos frente a una nueva realidad. Tras años de alta liquidez, hasta 2006, en que la relevancia de los prestamistas de última instancia lógicamente disminuye, al llegar a la actual etapa de crisis en las economías avanzadas, las regiones en desarrollo parecen haber establecido o estar en proceso de establecer mecanismos e instituciones financieras autónomas. Ese es el caso del sistema financiero asiático, constituido como reacción a la forma en que se abordaron desde el FMI las crisis financieras de finales de los noventa en aquella región, o de los actuales movimientos en América Latina encaminados a la creación del Banco del Sur. Además, se ha consolidado entre los usuarios del crédito de esas instituciones una visión crítica hacia las recomendaciones del FMI en materia de política económica. A todos estos factores hay que unir una decreciente capacidad de colocación de crédito que cuestiona el sentido mismo de esos organismos.

Esa pérdida de relevancia de las instituciones basadas en Washington no se ha traducido en un mayor peso de los organismos de las Naciones Unidas, que viven en crisis un proceso de redefinición de sus funciones e incluso, cabría decirse, de redefinición de su rol en el escenario mundial.

La mencionada invasión de Iraq evidenció la opción por el unilateralismo de los EE. UU. y la debilidad de la ONU, pues la falta de respaldo del organismo no impidió la operación militar. Ese sistema multilateral vive esta transición todavía manteniendo una fuerte dependencia y preeminencia de los EE. UU., que sigue manteniendo el control sobre los principales organismos, en el FMI y el Banco Mundial, con su condición de socio mayoritario y con derecho de veto, y en las NN. UU., con su condición de máximo donante, que le da gran capacidad para condicionar sus decisiones más relevantes, desde la misma elección de los máximos dirigentes de los respectivos organismos.

2.3. Tendencias de la ayuda internacional

Existe otra circunstancia que pone en entredicho el papel de estos organismos y que tiene que ver con la idea que parece estar consolidada en el mundo anglosajón —formalizada por el británico Paul Collier— de que la ayuda al desarrollo debe dirigirse tan sólo a los mil millones más pobres de la Tierra. Esa visión ha implicado un importante giro de la cooperación, que tiende a focalizar mayoritariamente su acción sobre todo en África subsahariana. Por otra parte, merece la pena detenerse brevemente en esa teoría, conocida también como el 1-4-1, y que expresa que los mil millones más ricos deben ayudar a los mil millones más pobres, mientras que los 4.000 millones de personas que viven entre ambos grupos están ya encaminados hacia el despegue.

Este enfoque circunscribe las dinámicas del desarrollo global a visiones referidas a sumas de individuos y no a procesos integrados. Y si la globalización nos ha enseñado algo es que la evolución de la realidad planetaria requiere un enfoque global y una visión integradora, y por tanto es preciso cambiar y reorientar actuaciones y políticas para el conjunto del planeta, desde los más ricos —por ejemplo en lo referido al control de emisiones de CO₂—, pasando por ese sector intermedio, hasta los países más pobres. Las soluciones han de ser globales y no basarse en un sistema benefactor *posmoderno* de los mil millones más ricos hacia los mil millones más pobres, sin modificar las condiciones estructurales existentes o las pautas de crecimiento, generación y distribución de riqueza.

La ayuda internacional ha vivido una etapa de estancamiento en sus magnitudes desde los noventa hasta el año 2004, en que se vive un cierto repunte de las cifras, en especial por el compromiso de los países de la UE. de alcanzar al menos el 0,39% del PIB. Sin embargo, ese aumento de las cifras presentaba algunas contradicciones, como la contabilización como

Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de las masivas operaciones de condonación de la deuda externa a Iraq tras la invasión de 2003. Ese aumento de los últimos tres años no parece asegurado hacia el futuro, en parte por la recesión que se está viviendo en muchos países donantes y en parte también por la «nueva competencia» de los recursos de la ayuda con otros ámbitos, como la lucha contra el cambio climático.

En el periodo analizado, resultó especialmente relevante la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda al desarrollo, suscrita en 2005 por decenas de países receptores, donantes y organismos multilaterales, para promover el liderazgo nacional de los procesos de desarrollo, la adhesión de la cooperación internacional a los mismos y una adecuada coordinación de todas las ayudas para una buena gestión pública. Las prácticas emanadas de dicha declaración están siendo impulsadas, pero todavía distan mucho de ser la realidad del sistema de cooperación, y las ayudas directas a los gobiernos o a los programas sectoriales nacionales de educación o salud son práctica dominante sólo para un puñado de los donantes más avanzados.

Podría señalarse entonces que, de una parte, el sistema de instituciones multilaterales, si bien sigue vigente en toda su extensión, pervive muy debilitado, y en su vertiente financiera, fragmentado. En el escenario político, la hegemonía norteamericana, que parecía llamada a ser duradera tras la caída del muro de Berlín, está viviendo una decadencia acelerada —el mundo ya no responde a sus intereses, ni en Asia, ni en Oriente Medio, ni en América Latina— y nuevas potencias comienzan a ejercer su influencia junto a las tradicionales. Y en el campo económico, el ciclo ha cambiado de manera mucho más abrupta, con una gran abundancia de capital y liquidez en Asia, que resulta en entradas profundas en los sectores financiero o energético de empresas, especialmente chinas, pero también indias y rusas, abriendo nuevos escenarios de influencia, en especial en el continente africano, cuyas materias primas minerales son cada vez más codiciadas.

2.4. Tendencias defensivas en el comercio mundial

El último medio siglo ha visto cómo, de manera progresiva, los incrementos del comercio internacional superaban cada año el crecimiento de la renta, haciendo más interdependiente el planeta en términos comerciales. Esa tendencia se produjo dentro de un estado de cosas en que los países más ricos mantuvieron su hegemonía en el terreno de los productos de mayor valor añadido, mientras que los países en desarrollo trabajaban en sectores primarios o de menor nivel de especialización. Los países más avanzados, además, protegían mediante políticas públicas ampliamente financiadas sus sectores agrarios, generando perjuicios profundos a los países más pobres y entrando en una suerte de competencia desleal no declarada con los productores del Tercer Mundo.

El avance en la liberalización comercial ha estado especialmente presente en la agenda política y de desarrollo de los últimos 15 años, bien en el desarrollo de acuerdos bilaterales o incluso regionales entre países en desarrollo y regiones avanzadas, como el Acuerdo de Libre Comercio de América Central (CAFTA) entre los EE. UU. y Centroamérica, los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos por la UE con países en desarrollo. Desde fines de los noventa se iniciaron las negociaciones de una nueva ronda negociadora comercial global en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Se trata de la Ronda del Desarrollo o Ronda de Doha, en que a los países pobres se les debería dar mejor acceso a los mercados, con contrapartidas como la participación internacional en la licitación de servicios públicos o el libre comercio de servicios, dominados por los países más ricos.

La dureza negociadora de los países más ricos y la negativa a aceptar condiciones desfavorables por parte de los países pobres han hecho fracasar hasta verano de 2008 las negociaciones. Esa firmeza de los países en desarrollo en defensa de sus intereses, sin embargo, está derivando en esa firma de acuerdos y políticas más

allá del marco multilateral, en que sus posiciones uno por uno ante las grandes potencias son mucho más débiles y difíciles de negociar. Un buen ejemplo están siendo las negociaciones de los Acuerdos de Partenariado Económico entre la UE y los países «África, Caribe, Pacífico», que tampoco se han firmado en verano de 2008 por las resistencias de un significativo número de países en desarrollo a aceptar cesiones excesivas, o lo fue el mencionado CAFTA, en que EE. UU. protegió sectores agrarios básicos de su economía sin permitir un componente recíproco en el acuerdo, por ejemplo con el maíz, el café o el azúcar.

El estancamiento de la Ronda de la OMC podría responder a una tendencia de más largo plazo, y es a la capacidad de competencia en sectores de alto valor añadido por parte del mundo en desarrollo, o al menos de determinadas potencias. Podría ser que estemos entrando, dentro de la liberalización siempre asimétrica que se ha vivido en las últimas décadas, en una fase de mayor proteccionismo, invirtiendo esa tendencia.

2.5. Un escenario de crisis y encarecimiento de la energía

En definitiva, estamos viviendo un giro del sistema mundial hacia un escenario multipolar que podría considerarse un efecto rebote de la etapa neoliberal, pero que expresa un cambio de ciclo mucho más profundo. Y ese cambio de ciclo implica la emergencia de nuevas potencias con una elevada demanda de energía, ofreciéndonos uno de los factores de la crisis energética que vive el mundo en 2008 —el precio del petróleo se ha estabilizado por encima de los 100 \$ por barril, con un fuerte impacto sobre los sectores industriales del mundo entero—. Esos elevados precios, con efectos sobre el conjunto de la economía mundial, parecen derivarse también del acelerado encarecimiento de los procesos de exploración y de la incertidumbre política y económica en Oriente Medio —con Iraq produciendo petróleo muy por debajo de

sus capacidades, e Irán en tensión por sus proyectos de generación de energía nuclear—, la región que detenta el 70% de las reservas mundiales acreditadas de crudo.

Precisamente la fuerte dependencia de las energías fósiles, en particular del petróleo y del gas, explican un contexto global de escasez y, por consiguiente, de energía cara. Así, la competencia por la explotación de los hidrocarburos entre las empresas del sector es creciente, mientras muchos de los países propietarios de esos recursos pugnan por conservar para sí la mayor parte posible de su riqueza, a través de procesos de nacionalización o de aumento de la carga fiscal sobre las explotaciones a cargo de multinacionales del sector. La perspectiva de escasez y dificultad para el hallazgo de nuevos yacimientos y el aumento del margen de beneficios del sector explican esa creciente y agresiva competitividad.

Por otra parte, cada vez hay mayor atención sobre la minería en el mundo en desarrollo, donde crece la conciencia acerca de la importancia estratégica de esos recursos para su propio progreso. Si bien no ha sido tan lucrativo como el petróleo, el negocio de la extracción de minerales ha dejado históricamente muchos menores ingresos para los Estados propietarios. Es habitual todavía hoy que el impuesto directo a la explotación no supere en promedio el 3% del valor de lo extraído y, lo que es más grave, que el Estado carezca de la capacidad y de las condiciones necesarias para ejercer el control sobre sus propios recursos minerales.

De manera que los países más pobres, pero ricos en minerales, llevan décadas viendo salir sus riquezas sin prácticamente recoger beneficios, aunque, eso sí, han cosechado la violencia ejercida de manera abierta o soterrada por el control de las reservas. El África subsahariana es el más claro ejemplo como región de una ingente riqueza en minerales —algunos escasísimos y muy valorados, como el uranio— e hidrocarburos, habiendo tenido su extracción un impacto negativo sobre su desarrollo y un alto coste en términos de violencia y desestructuración. No hay que olvidar que la gran industria de las nuevas tecnologías destinadas principalmente al ocio en los sectores económicos más pudientes es altamente demandante de minerales muy es-

casos, como el coltán, lo que otorga al control de sus reservas un valor creciente.

La escasez de fuentes de energía es otro rasgo del mundo actual, y está poniendo de nuevo sobre la mesa la energía nuclear como alternativa, pese a sus riesgos en términos de seguridad y a los residuos radiactivos que genera. El desarrollo de las energías alternativas está avanzando lentamente, aunque se han considerado, en particular en Europa, como estratégicas, destacando los métodos para generación de energía eléctrica a partir del sol, el viento o las corrientes marinas. Estas no sólo son muy poco contaminantes, sino que su fuente de generación es inagotable, aunque los sistemas resultan por el momento costosos y difíciles de implementar a gran escala. España, muy atrás en los esfuerzos por el control de emisiones de CO₂, es, sin embargo, una potencia mundial en las energías alternativas. En todo caso, pese a estos esfuerzos por la promoción de energías limpias y renovables, podemos estar abocados a una nueva etapa de desarrollo de centrales nucleares, unida a una explotación acelerada de los recursos minerales y los hidrocarburos.

2.6. ¿Hacia una crisis alimentaria global?

La necesidad de alternativas a las energías fósiles nos ha traído en los años más recientes otras novedades. La fabricación de combustibles a partir de plantas o desechos vegetales se ha convertido en un fenómeno de gran relevancia y con unos efectos difíciles de predecir a futuro pero que ya en 2008 resultan alarmantes. El cambio en el uso de la tierra desde la producción de alimentos para el consumo humano a la producción agrícola para la generación de insumos para la producción de biocombustibles se ha convertido en un factor tensionante del mercado global de alimentos. Así, la extensión de las plantaciones de cereales para la generación de biocombustibles ha limitado la producción de alimentos en algunos países —Argentina y Brasil son dos buenos ejemplos—, dando lugar a la paradoja de un sensible encarecimiento de los alimentos

paralelo a un incremento en su producción para otros fines.

Resulta obvio que la producción de biocombustibles no es la única razón para el grave alza de precios que se vive en 2008 de algunos de los alimentos básicos imprescindibles en la alimentación de la gran mayoría de los habitantes del planeta —arroz, trigo, maíz—, pero es indudable su influencia en el mercado mundial, al aumentar la demanda modificándose la estructura productiva de la cadena alimentaria. Se ha observado además una elevada correlación entre los precios del petróleo y los del trigo o el maíz, así como una influencia directa de las políticas norteamericana y europea de fomento de los biocombustibles con alzas de precios de esos productos básicos.

Por supuesto, tenemos otros factores que explican el encarecimiento de esos alimentos básicos, como la alta demanda mundial por la entrada de nuevos consumidores «globales» de las potencias emergentes o las malas cosechas fruto de los cambios operados sobre el clima que se han constatado en la última década —sequías prolongadas, huracanes cada vez más violentos...—. De este modo, las amenazas a gran escala sobre el derecho a la alimentación han vuelto al primer plano, y las alarmas sobre la escasez y encarecimiento de los alimentos básicos se han convertido en una clave singular de las discusiones sobre desarrollo en el comienzo del siglo XXI.

2.7. La evidencia y profundidad del cambio climático

Y es que, efectivamente, la crisis de los precios de los alimentos es tal vez el reflejo más tangible para el conjunto del planeta, y en particular para las mayorías pobres, de los efectos encadenados que el cambio climático ha provocado por efecto de la acción del hombre. El aumento de la temperatura del planeta, la descongelación de parte de las masas heladas de los polos norte y sur, la extensión de la de-

sertificación o la mayor crudeza de huracanes y ciclones son algunos de los síntomas que hemos conocido en los años más recientes de ese cambio climático. Señales que han despertado todas las alarmas e indican la gravedad y la urgencia de adoptar las medidas que vienen siendo propuestas desde la Cumbre de la Tierra del año 1992 y que ya son efectivas a través del Protocolo de Kioto.

El control y la reducción de emisiones de CO₂ es la principal medida acordada, pero aún no ha sido invertida la tendencia al aumento de las mismas. Es el gran reto de los países ricos, que son los más contaminantes, aunque las nuevas potencias tienen también una importante y creciente responsabilidad en ese campo —mientras que el actual deterioro ambiental global fue provocado de manera principal por la producción y el consumo de los EE. UU., en la actualidad China ya copa una cuarta parte de las emisiones—. En la crisis de liderazgo global de los EE. UU. ha influido también su insensibilidad hacia el deterioro ambiental planetario y su reiterado rechazo a la aceptación de medidas «que pudiesen afectar negativamente a su economía», independientemente de los efectos que pudieran generar sobre el conjunto del planeta.

2.8. ¿El fin de la era Norte-Sur?

Cada vez resulta más claro que ya no es posible hablar de un solo Norte y de un solo Sur. Podemos seguir hablando del Norte como el conjunto de los países más ricos e industrializados del planeta, responsables de la mayor parte de la contaminación o el consumo globales, pero ya no hay un Sur caracterizable como tal. Hace ya muchos años que se ha hablado de la existencia de «muchos Sures diferentes», pero hoy ya se alude a categorías muy diversas, difícilmente encuadrables en esa visión habitual desde los años sesenta del pasado siglo.

El desmembramiento del extinto bloque socialista ha dado lugar a países europeos y

asiáticos calificados como «economías en transición», algunos vinculados directamente al proyecto de la UE, antiguas repúblicas soviéticas de desigual potencia económica, algunas de las cuales encajan más con lo que podrían llamarse países en desarrollo, y, por supuesto, Rusia, que en menos de veinte años desde la caída del muro de Berlín vuelve a mostrar su voluntad y condición de potencia mundial.

Por otro lado, hay un grupo de países que siguen pudiendo considerarse países en desarrollo por la profundidad del alcance de la pobreza y la desigualdad económica y social, pero que han pasado a ocupar un lugar destacado en la economía y la política global. Nos referimos no sólo a China o la India, sino también a Sudáfrica, Nigeria, Indonesia, Brasil o México. Países grandes en términos poblacionales y que han empezado a hacer valer su influencia y sus intereses, actuando como potencias globales y buscando ejercer un creciente liderazgo regional. Se trata además de países que cuentan con la confianza de la inversión y los mercados financieros internacionales, disponiendo de bases materiales suficientes para el crecimiento de sus economías.

Junto a ese grupo hay varias decenas de países de ingresos medios, con un acceso selectivo a recursos financieros pero con persistentes problemas de desarrollo, muy supeditados a los ciclos económicos y ambientales globales. Por último, tenemos a los países menos adelantados, los más pobres del planeta. Estos dos grupos son los que más responden a la vieja idea del Sur según era concebida décadas atrás, pero no son 1.000 millones como pretende la doctrina más extendida en el mundo anglosajón, y su progreso no depende únicamente de medidas focalizadas, sino de una mejor distribución de ingresos, recursos y oportunidades a escala global. Y si a esa población le sumamos los millones de pobres en las nuevas potencias emergentes, como la India, China o Brasil, seguimos teniendo un Sur con dos terceras partes de la población mundial, junto a un Norte que cuenta entre sus ciudadanos con islas cada vez mayores de riqueza dentro de países emergentes.

2.9. La globalización de las migraciones

Y, por último, el conjunto de factores mencionados ha dado lugar a una fase excepcional de las migraciones internacionales, con magnitudes y características nuevas. Algunos autores han caracterizado el periodo actual como la globalización de las migraciones, pues sus causas son cada vez más diversas, y también lo son los destinos escogidos y las rutas existentes. Así, si bien es cierto que todavía las «potencias occidentales» son el destino más atractivo de la migración —EE. UU., Canadá, Europa, Australia—, hoy las migraciones Sur-Sur han alcanzado dimensiones antes desconocidas, entre países africanos, asiáticos o latinoamericanos hacia los países de la región con mejores oportunidades de empleo. La búsqueda de soluciones al deterioro económico y social, a la violencia, al deterioro ambiental o a la falta de oportunidades de formación y empleo son algunas de las causas más profundas de este éxodo globalizado.

Por otra parte, la migración femenina se ha generalizado, superando en muchos casos a la masculina, y la generalización del fenómeno migratorio ha traído sociedades culturalmente diversas en muy diferentes lugares del mundo. En los países más ricos se ha acentuado la reacción defensiva ante esta imparable dinámica global con medidas crecientemente represivas, la construcción de muros y la criminalización de la migración irregular, que ha sido la predominante en la actual etapa ante las puertas cerradas del mundo rico. Las remesas enviadas por los migrantes a sus familiares se han desvelado como un gigantesco mecanismo de transferencia de riqueza hacia el mundo en desarrollo, triplicando las cifras de la AOD y acercándose en algunos ejercicios a las magnitudes de la inversión extranjera directa, con la ventaja de su capilaridad y condición esencialmente contracíclica, y el riesgo de su baja aportación a la formación de capital en los países a los que llegan.

Las migraciones internacionales, como reacción a un desarrollo global desequilibrado, son la mejor metáfora del tiempo presente porque reflejan un mundo con desiguales oportunidades, pero también nos muestran la

reacción inconformista de cientos de millones de personas y la reacción defensiva pero relativamente inactiva del mundo más avanzado ante los procesos y dinámicas enunciadas que la generan.

3

El escenario de la gobernanza global^[*]

El escenario mundial descrito otorga una particular complejidad al ámbito de promoción de la gobernanza y, por tanto, analizar cuál ha sido el papel de España en estos últimos años presenta notables dificultades. Al referirnos a la inserción y el papel de España en este contexto trataremos de abarcar lo referido a la política de alianzas internacionales, a las relaciones internacionales y la cooperación exterior, al ámbito militar, al humanitario y a las políticas de fomento del fortalecimiento institucional en los países en desarrollo.

España es una potencia media que, desde finales de los años ochenta, ha logrado integrarse en todas las instancias multilaterales relevantes (excepto en el G-7, en lo que constituyó un objetivo prioritario fallido del Gobierno español en el periodo 2000-2004). Constituye un sólido ejemplo de estabilidad estructural, que ha logrado desarrollar mecanismos de resolución pacífica de las diferencias que puedan surgir en su seno y en su entorno más inmediato. Es, igualmente, un reconocido ejemplo de éxito en la transición desde un régimen autoritario hacia

un modelo político plenamente democrático y en la integración incuestionable en el restringido club de países socioeconómicamente desarrollados.

Aunque esto no significa que pueda considerarse inmunizada contra la violencia y el deterioro de sus altos niveles de desarrollo, lo que obliga a una constante tarea de perfeccionamiento y adaptación a los continuos cambios en su entorno, en el periodo analizado en estas páginas ha sido evidente una creciente presencia en los escenarios internacionales, como un activo actor nacional implicado en la mejora (no siempre lograda) de la seguridad y el desarrollo en todos los rincones del planeta.

3.1. Prioridades y limitaciones

Sus propias limitaciones le han llevado a seleccionar unas líneas prioritarias de política exterior que, en esencia, no han variado desde

[*] Basado en el documento sobre «Los retos de la gobernanza global y el papel de España», elaborado por Jesús Núñez Villaverde y Francisco Rey Marcos para el Informe FOESSA 2008. www.foessa.es, en la sección «publicaciones» (VI Informe).

los años ochenta: UE, EE. UU., Mediterráneo y Latinoamérica, por ese orden. Desde hace diez años trata de convertir a Asia en la quinta prioridad, aunque esta sigue siendo a día de hoy una asignatura pendiente. De modo mucho más reciente, a partir del periodo político iniciado en 2004, ha puesto de manifiesto su voluntad por colocar, asimismo, a África subsahariana entre los escenarios preferentes de su acción exterior, y de manera muy particular en lo referido a las políticas de cooperación y fomento del desarrollo y de las de control y gestión migratoria.

Tal como reflejan sin ambages sus sucesivos documentos oficiales sobre la materia, España no percibe ninguna amenaza en fuerza contra su territorio y contra sus intereses vitales, aunque es consciente de que le afectan todas las amenazas globales, identificadas tras el fin de la Guerra Fría (exclusión y pobreza, deterioro medioambiental, migraciones internacionales, pandemias, crimen organizado, terrorismo internacional, comercios ilícitos, proliferación de armas de destrucción masiva...). También sabe que su propio desarrollo y su seguridad depende muy directamente del nivel de desarrollo y seguridad de sus vecinos más inmediatos.

3.2. Política exterior y de seguridad

A pesar de su teórico carácter de política de Estado, es un hecho que, a lo largo de la etapa analizada en este Informe, la política exterior y de seguridad española ha sufrido unos vaivenes muy acusados, como resultado de las distintas orientaciones que sus gobiernos han impulsado. Si en 1995 España entendía, sin ambigüedades, que su primera opción para jugar un papel significativo en el mundo pasaba por reforzar la UE y por tratar de acercarse lo máximo posible a su núcleo duro, en la siguiente etapa (1996-2004) se registró un notable giro hacia el alineamiento con Washington (más destacado a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas en Nueva York), lo que se tradujo en una notable pérdida de peso internacional y una dificultad significativa para atender adecuadamente la defensa de sus intereses.

En el periodo de gobierno más reciente (desde 2004) parece haberse orientado el esfuerzo a intentar recuperar la posición que se cree más adecuada para los intereses españoles, con una clara apuesta por el multilateralismo eficaz (con la UE y las Naciones Unidas como bazas más destacadas), su intención de convertirse en un activo constructor de la paz y un notable empeño en potenciar su aportación en términos de cooperación al desarrollo.

En el plano estrictamente militar, España ha seguido participando con normalidad en sus compromisos con la Alianza Atlántica, aunque sin especial protagonismo ni iniciativa. En la totalidad del periodo aquí analizado ha sido la implicación en la campaña militar contra Iraq (marzo de 2003) el hecho que con mayor fuerza (y para mal) ha repercutido en la orientación de la acción exterior española. Su participación en esa guerra ilegal, condenada por el propio Secretario General de las Naciones Unidas, contaminó muy negativamente la imagen de España en el exterior y agravó las tensiones internas tanto en el ámbito partidista como en el social (con efectos que se han dejado notar durante los años siguientes).

3.3. La gobernanza en la acción exterior y la cooperación

En el marco de esa reorientación general, la gobernanza como tema específico de la acción exterior española es uno de los aspectos incorporados de manera más reciente a la agenda exterior. En todo caso, es preciso reconocer que se trata de momento de una declaración de voluntad que todavía ha de ser confirmada por los hechos.

Desde 2007, España cuenta con una estrategia sectorial dedicada a la gobernabilidad democrática, a la que se añaden la referida a la Construcción de la Paz y la de Acción Humanitaria, dentro de la panoplia de instrumentos que la cooperación española para el desarrollo ha ido articulando a partir del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. A partir de

las acciones puntuales de refuerzo institucional o las derivadas de la actuación de España en operaciones internacionales de paz, ahora se pasa a considerar este concepto como un tema central en la labor orientada a la prevención de los conflictos violentos, a la construcción de la paz y a la reconstrucción posbélica, especialmente en los llamados Estados frágiles. Sin embargo, todavía está pendiente la aprobación de un verdadero plan de acción y el desarrollo de actuaciones sistemáticas y planificadas de manera que pueda constituirse en una línea de actuación propiamente dicha.

3.4. Operaciones de mantenimiento de la paz

En esa misma dirección, también hay que destacar el hecho de que España se ha consolidado como el octavo contribuyente a la ONU, al tiempo que se ha convertido en uno de los más significados participantes en las operaciones de paz impulsadas por ese organismo, con participación en algunas operaciones organizadas y promovidas por la UE o la OTAN (con contingentes notables en los Balcanes, Afganistán, Haití [ya replegados], Líbano y ahora en Chad).

En conjunto, y desde su arranque en 1989, España ha participado en prácticamente sesenta operaciones de paz y de ayuda humanitaria, desplegando alrededor de 70.000 militares en distintos escenarios de todos los continentes, excepto Oceanía. El coste aproximado de dicha participación puede cifrarse, tras la activación de la Fuerza Interina de Naciones Unidas para el Líbano (FINUL reforzada) y según datos ofrecidos por el Ministerio de Defensa, en más de 3.100 millones de euros.

Los hitos más sobresalientes de esta ya significativa experiencia comenzaron, en 1992, con la participación en la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en Bosnia, que elevó la cifra de militares españoles desplegados en el exterior hasta los 1.500 efectivos. En 1999, con el envío de tropas a la misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), el número de soldados en

el exterior llegó hasta los 2.800 efectivos. En esa misma senda de creciente implicación en acciones exteriores, el máximo histórico se alcanzó en el año 2003, cuando se llegaron a desplegar 3.600 efectivos en cuatro escenarios diferentes, incluyendo la ya mencionada implicación en la invasión de Iraq.

Desde finales de 2005, el Gobierno español se ha autoimpuesto un límite máximo de tropas desplegadas en el exterior del territorio nacional de 3.000 soldados, aunque muy recientemente parece abrirse paso la idea de que se trata de un techo insostenible.

3.5. Operaciones humanitarias y de emergencia

Por lo que respecta a la acción exterior española en el ámbito humanitario, cabe reseñar que su incorporación a los esfuerzos internacionales en la materia ha sido tardía pero decidida. En efecto, nuestro país estuvo ausente de los esfuerzos de creación de un sistema coherente de respuesta humanitaria multilateral y hasta el año 2004 apenas participó en los intentos de fortalecimiento de la ONU en este tema. Ha sido con la participación de España en la iniciativa de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias (Good Humanitarian Donorship [GHD]), desde ese mismo año, cuando se ha experimentado un avance en este sentido. A partir de entonces, y tanto en materia normativa como en la contribución financiera a los esfuerzos humanitarios multilaterales, el avance ha sido espectacular.

Esta tardanza en participar en los incipientes mecanismos de gobernanza en el ámbito humanitario multilateral no deja de sorprender, pues nuestro país sí tuvo un gran protagonismo en la creación, en 1992, del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) y sus dos primeros directores, así como el comisario europeo que lo impulsó, Manuel Marín, eran españoles. La participación de numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) españolas en proyectos financiados por ECHO, y la presencia de algunos funcionarios y técnicos

españoles en ese organismo han contribuido sin duda a que las cuestiones humanitarias hayan ido ganado peso y se hayan concretado recientemente en un aumento de nuestra contribución multilateral.

Es muy significativo, en este sentido, cómo han ido creciendo las contribuciones españolas al CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias de la ONU). Partiendo de cero, en el año 2006 alcanzaron casi los 7 millones de euros, para pasar a los 10 en 2007 y a los más de 14 en 2008.

En materia legislativa y normativa, los avances de los últimos años son bastante significativos y han contribuido a clarificar el papel que lo humanitario debe tener en la acción exterior. Tras la confusión creada por la pretendida presencia humanitaria de nuestras tropas en Iraq, el hecho de que el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, primero, y los ya citados Documentos de Estrategia Sectorial de Construcción de la Paz y de Acción Humanitaria, después, hayan incluido compromisos en relación con el Derecho internacional y con el respeto a los principios y valores humanitarios y a los organismos internacionales ha contribuido a clarificar un instrumento que se había convertido en polémico.

Sin embargo, pese a que los principios de la GHD y los documentos estratégicos de la cooperación española apoyan el uso de las llamadas Directrices de Oslo sobre medios militares en la acción humanitaria, subsisten ciertos elementos de ambigüedad. Así, el hecho de que la Ley Orgánica de Defensa Nacional de diciembre de 2005 incluya entre las funciones de las Fuerzas Armadas la colaboración en tareas humanitarias, sin aclarar más el asunto, es un elemento de confusión que debería ser aclarado en el futuro.

Pero si el esfuerzo presupuestario en materia humanitaria y los avances doctrinales y normativos internos han sido claros, la participación de nuestro país en las propuestas internacionales en estas materias ha sido muy pobre. Ni las iniciativas de reforma humanitaria de la ONU, ni la discusión del principio de Responsabilidad de Proteger, ni la Comisión de Consolidación de la Paz, ni el Decenio Internacional de Reduc-

ción de Desastres y el Proceso de Hyogo, por citar algunos de los más recientes ejemplos, han contado con el menor protagonismo de nuestro país.

3.6. Una apuesta creciente por la gobernanza global

Al igual que ha ocurrido en otros países de nuestro entorno —sin que pueda decirse que España ha liderado el esfuerzo, pero reconociendo al mismo tiempo que ha sabido colocarse muy pronto en posiciones significativas—, España ha comprendido la necesidad de apostar por una gobernanza global no sólo para gestionar en común los problemas que nos afectan a todos, sino también para contribuir decisivamente a la reforma sustancial de los modelos de organización social, política y económica de muchos de los países que por distintas razones pueden colapsar, arrastrándonos en su caída.

Se trata, como mínimo, de una labor en dos planos distintos, aunque íntimamente vinculados, uno internacional/global y otro nacional. En lo que respecta al primero, la tarea supone no sólo rectificar el desequilibrio producido desde el arranque de la «guerra contra el terror» —con sus desviaciones militaristas y unilateralistas—, sino también reforzar los mecanismos multilaterales que —ante la insuficiencia de capacidades individuales de los Estados— permitan disponer de medios comunes para hacer frente a las amenazas de seguridad propias de este siglo. Por eso, la ONU —en línea con lo que plantea la Estrategia Europea de Seguridad (2003)— aparece en el caso español como el principal ámbito de actuación y coordinación en este campo. Volver a situar a la ONU como el actor de referencia en los asuntos de desarrollo, seguridad y derechos humanos (como demandaba el informe de su secretario general en marzo de 2005) debería ser la máxima prioridad de todos. En ese marco, España también ha tratado de ser innovadora con propuestas en fase de desa-

rrollo cuyo alcance aún está por ver, como la Alianza de Civilizaciones.

En el plano nacional, en referencia a lo que España hace con aquellos países con los que mantiene unas relaciones bilaterales intensas, se aspira a elaborar y plantear propuestas de acción con un enfoque basado en el refuerzo institucional básico del Estado, para que pueda garantizar la seguridad de sus ciudadanos, proveer los servicios públicos esenciales y facilitar la emergencia de sociedades abiertas asentadas en el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos. Si esa era ya la forma habitual de entender las demandas de la gobernanza, ahora se le añade, en el mismo nivel de importancia, la urgencia de apostar por la emergencia de una sociedad civil organizada, fuerte y autónoma que pueda complementar la labor de esos Estados y contribuir a su mejor funcionamiento. Y para hacerlo posible, es importante promover en los Estados políticas de transparencia y acceso público a la información, de manera que esa sociedad civil y el conjunto de la ciudadanía pueda conocer debidamente las políticas y posiciones más relevantes de sus gobiernos, vigilar su cumplimiento y observar e incluso denunciar conductas que puedan ser contrarias a los valores democráticos.

Esos son los pilares del enfoque que España ha adoptado recientemente, englobando los dos planos mencionados e incorporando el fomento de la sociedad civil a su tarea. Y lo está haciendo desde el reconocimiento de sus insuficiencias en solitario y, por tanto, con un claro interés por implicar a la UE en esa dirección y por vincularse y asociarse con otros Estados miembros de la UE en el esfuerzo.

3.7. Consideraciones finales

En todo caso, y a partir del reconocimiento de que esa es la dirección adecuada, interesa no olvidar que esta labor no se puede abordar únicamente en términos estrictos de ayuda al desarrollo, ni con los únicos fondos puestos en manos de la Cooperación Española para el Desarrollo. Se trata, como no puede ser de otro modo, de una labor que implica a la totalidad de los agentes de la acción exterior del Estado, que deben tener una estrategia global y coherente.

Exige, en consecuencia, más fondos (sostenidos a lo largo del tiempo), más coordinación (implicando no sólo a los distintos departamentos de la Administración central, sino también a los del nivel autonómico y local, sin olvidar a los no gubernamentales) y más coherencia (para no destruir por un lado lo que se trata de construir por otro).

Necesita aportaciones de todos los actores gubernamentales y no gubernamentales, respetando cada uno sus identidades y aprovechando sus respectivas capacidades en beneficio de las víctimas y de los intereses comunes de España. No se trata, por tanto, de excluir a nadie, sino de establecer canales de diálogo permanente y de coordinación, respetando en todo caso el principio de la unidad de acción exterior que la ley asigna con nitidez al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Sólo rinde sus verdaderos frutos si se sostiene el esfuerzo a largo plazo y se cuenta con el apoyo de todas las fuerzas políticas parlamentarias (como tal política de Estado) y del conjunto de la opinión pública.

4

La lucha contra el cambio climático^[*]

El cambio climático es en la actualidad la principal preocupación ambiental a escala planetaria, y existe un amplio consenso científico acerca de la peligrosidad de sus consecuencias sobre el entorno y para los seres humanos. El incremento de los gases de efecto invernadero debido a factores antropogénicos —provocados por el hombre— ha tenido como consecuencia a lo largo del siglo xx, según el Panel Internacional de Expertos sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas, que el nivel del mar haya aumentado entre 12 y 22 cm y que el incremento total de temperatura desde 1850-1899 hasta 2001-2005 haya sido de 0,76 °C. El avance de la desertificación, la intensificación de los desastres ambientales y el derretimiento de los polos son algunos de los signos externos más visibles a escala planetaria, y que más afectan a la vida de millones de personas en situación de vulnerabilidad en los países en desarrollo.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) cada año mueren, al menos, 150.000 personas como resultado directo del calentamiento global, que puede disparar a unos nive-

les sin precedentes los brotes de enfermedades. Muchas otras personas están perdiendo su sustento y su tierra debido a inundaciones y sequías más severas y frecuentes y al aumento del nivel del mar, y reduciendo su ingesta de alimentos debido a una reducción del rendimiento de los cultivos o propagación de plagas como consecuencia, entre otros, del cambio climático.

Para enfrentarse a esta situación se han establecido diversas iniciativas internacionales de reducción de emisiones, entre las que destaca el Protocolo de Kioto (ONU, 1997), que entró en vigor en febrero de 2005, y que incluye compromisos de reducción de emisiones tanto para países desarrollados como en proceso de transición a una economía de mercado. Este compromiso, que en el caso de Europa exige alcanzar en el periodo 2008-2012 unas emisiones un 8% inferiores a las de 1990^[1], afecta a España, que se ha comprometido a incrementar únicamente un 15% sus emisiones.

Sin embargo, España es, actualmente, uno de los países europeos que se encuentra en peores condiciones para el cumplimiento de los objeti-

[*] Basado en el documento sobre «El impacto de las políticas de lucha contra el cambio climático», de Julio Lumbreras y Alberto Guijarro para el Informe FOESSA 2008. www.foessa.es, sección «publicaciones» (VI Informe).

[1] Estrictamente, el compromiso exige reducciones respecto al año base, que es 1990, para todos los contaminantes excepto los gases fluorados, para los que cada signatario puede elegir entre 1990 y 1995.

vos comprometidos, situándose las emisiones en 2006 un 50,6% por encima de las del año base 1990, según las cifras ofrecidas en 2008 por el Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino. Por tanto, España debe hacer un esfuerzo particularmente intenso en los próximos años, adoptando medidas contra el cambio climático que podrían tener importantes implicaciones socioeconómicas dentro y fuera de sus fronteras, si quiere cumplir o acercarse lo más posible a los compromisos adquiridos. Este esfuerzo implica, por una parte, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por las distintas actividades económicas emisoras dentro del país (generación eléctrica, transporte e industria, principalmente), y por otra, la adopción de sistemas de reducción fuera de España («mecanismos de flexibilidad», según el Protocolo de Kioto).

Bajo esta modalidad se contribuye adquiriendo unidades de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en otros países: en Europa, mediante el régimen establecido de «comercio de emisiones» (art. 17 del Protocolo de Kioto), en países con economías en transición, mediante proyectos de «aplicación conjunta» (art. 6) o, los más importantes, que se realizan en países en desarrollo, los proyectos de «mecanismo de desarrollo limpio» (art. 12). Estas tres alternativas constituyen, por tanto, vías complementarias a las reducciones nacionales, que facilitan a los países industrializados responder a sus compromisos a través de la puesta en marcha de proyectos en otros países que o bien reduzcan las emisiones (facilitando la implantación, por ejemplo, de energías renovables y tecnologías ecoeficientes), o bien retiren CO₂ de la atmósfera (promociando los llamados «proyectos sumidero», como son las plantaciones agroforestales o los proyectos de regeneración de bosques).

4.1. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC)

En el caso de España, el retraso y el tiempo perdido en el control local de emisiones hasta la

aprobación del PNACC a finales de 2006 dejan claro que apenas se ha avanzado en ese campo, excepto en lo referido a la promoción de energías renovables y alternativas —solar y eólica en particular— con el apoyo de las instituciones europeas.

El PNACC se plantea como objetivos iniciales: 1) desarrollar los escenarios climáticos para la geografía española; 2) desarrollar y aplicar métodos y herramientas para evaluar los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático en diferentes sectores socioeconómicos y sistemas ecológicos; 3) incorporar al sistema español de I+D+i las necesidades más relevantes en materia de evaluación de impactos del cambio climático; 4) realizar continuas actividades de información y comunicación de los proyectos; 5) promover la participación de todos los agentes implicados en los distintos sectores y sistemas, con objeto de integrar la adaptación al cambio climático en las políticas sectoriales, y 6) elaborar informes específicos con los resultados de las evaluaciones y seguimientos de los proyectos y del conjunto del plan.

El plan contempla, por otra parte, hasta 15 sectores y sistemas ecológicos, económicos y sociales en España sobre los que iniciar las evaluaciones de vulnerabilidad y el análisis sobre las posibilidades de adaptación, desde la biodiversidad, el agua, las zonas costeras, los bosques o el sector agrícola hasta la salud humana, la construcción y el urbanismo o el turismo, buscando así una visión integral e integradora de los impactos del cambio climático y de las medidas que podrían ponerse en marcha para mitigarlos.

4.2. Líneas internacionales de trabajo contra el cambio climático

Las acciones internacionales en materia de lucha contra el cambio climático se basarán en los próximos años en cuatro pilares: mitigación, adaptación, tecnología y financiación, según lo acordado en la Conferencia de Bali de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cam-

bio Climático, celebrada del 3 al 14 de diciembre de 2007.

En relación con la *mitigación*, se ha iniciado un nuevo proceso de negociación para establecer compromisos de reducción de emisiones a 2050. Se prevé reducir las emisiones a la mitad de las existentes en 2000. Para ello se buscarán vías de reducción tanto en países desarrollados como en desarrollo (en este último caso mediante el apoyo tecnológico, financiero y de fortalecimiento de capacidades).

La política española de reducción interna de emisiones se encamina hacia el fomento de acciones de ahorro y eficiencia energética, tanto en el ámbito institucional (público y privado) como a nivel ciudadano, que resulta clave en sectores como la energía o el transporte. A nivel internacional, los mencionados proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio y, en menor medida, los de Aplicación Conjunta constituyen las vías principales de contribución directa a la reducción de emisiones en otros países. Los proyectos de transferencia de conocimiento ligados a sistemas de baja emisión de carbono también pueden favorecer la mitigación y son considerados en la estrategia española.

Respecto al segundo pilar, la *adaptación*, se prevén numerosas acciones en los próximos años, dada su importancia para hacer frente a los impactos inevitables del cambio climático. Entre otros aspectos, el Ministerio del Medio Ambiente Rural y Marino resalta la «necesidad de cooperación internacional para apoyar las acciones más urgentes en materia de adaptación mediante la evaluación de la vulnerabilidad, la priorización de acciones, la evaluación de las necesidades financieras, la integración de las acciones de adaptación en los programas de desarrollo de los países y los medios para incentivar la aplicación de las acciones de adaptación».

A este respecto, los países en desarrollo necesitarán un gran apoyo económico y tecnológico para implantar las medidas necesarias de adaptación al cambio climático. En este punto la política comercial y de cooperación española tiene una función importante, y debieran instrumentarse medidas concretas en este sentido, a partir de los instrumentos ya existentes, como el Fondo de Estudios de Viabilidad, el Fondo de

Ayuda al Desarrollo, los canjes de deuda o los instrumentos de fomento de la inversión y la internacionalización.

Por otra parte, los proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio conllevan una transferencia monetaria del 2% de su importe a un fondo internacional de las Naciones Unidas para favorecer la adaptación al cambio climático en los países en desarrollo. Por tanto, en el futuro, las actuaciones ligadas a este fondo deberían suponer un avance importante en la reducción, por ejemplo, del efecto de los desastres naturales derivados del cambio climático en los países más pobres.

El tercer pilar, el *tecnológico*, constituye un instrumento transversal en actuaciones tanto de mitigación como de adaptación. Las conclusiones establecidas en la mencionada Conferencia de Bali se encaminan hacia la eliminación de obstáculos y la adopción de los incentivos necesarios para el desarrollo y la transferencia de tecnologías a países en desarrollo. Además, se ha resaltado la necesidad de aportar medios para acelerar la adopción y transferencia de tecnologías respetuosas con el medio ambiente a precios asequibles a esos países.

El cuarto pilar, la *financiación*, constituye un aspecto clave para que las intervenciones en materia de mitigación, adaptación y cooperación tecnológica sean efectivas y suficientes. Se prevé, incluso, que puedan definirse incentivos económicos para países en desarrollo que acometan acciones de mitigación y adaptación, aumentando el potencial del volumen de recursos.

De forma transversal a los pilares anteriores se encuentran la cooperación al desarrollo y la investigación. La cooperación incluirá, previsiblemente, acciones de adaptación al cambio climático en sus intervenciones, que deberán tener presente los esperados efectos del cambio climático para asegurar su sostenibilidad. Y, por otra parte, la cooperación para la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías constituye una vía importante para que los países en desarrollo implementen economías con baja emisión de carbono, que se inspiren, por ejemplo, en tecnologías y combustibles menos contaminantes, medidas de ahorro y eficiencia energética y pla-

nificación territorial sostenible, y ese es un ámbito en que España, por su alta especialización en energías renovables y alternativas, puede realizar una aportación sustancial.

La investigación se erige como una pieza clave en el futuro para profundizar en el conocimiento de la relación entre medidas de reducción de gases de efecto invernadero y de contaminantes que afectan a la calidad del aire, que en ocasiones producen efectos contrarios. En definitiva, los organismos de investigación se enfrentan al reto de contribuir a dar respuesta a las dificultades de mitigación y adaptación al cambio climático, mediante la definición de soluciones tanto tecnológicas como no tecnológicas, y el papel de la cooperación en la financiación de esos procesos y en el establecimiento de mecanismos de intercambio de experiencias y fomento del trasvase de experiencias entre países debiera ser cada vez mayor.

4.3. España y su aportación a la lucha contra el cambio climático

Dado el efecto global de la generación de gases de efecto invernadero, el cambio climático es una amenaza no sólo para la población actual y futura residente en España, sino muy especialmente para la de otros países más vulnerables y con menor capacidad de adaptación. Ante esta situación, se hace urgente la necesidad de un compromiso firme en materia de reducción de emisiones tanto por parte del Gobierno español como del resto de las instituciones públicas y privadas y de los ciudadanos.

Las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático constituyen esfuerzos necesarios para frenar o adaptarse a los efectos del mismo, y la política española en la materia se encamina a este objetivo, aunque tan sólo se han dado los primeros pasos y por ello existe un amplio margen de mejora, especialmente en lo relativo a la coordinación y coherencia de actuaciones con impacto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero.

España debe cargar con la responsabilidad del tiempo perdido desde la identificación de los problemas relacionados con el cambio climático, por la falta de planes y medidas efectivas hasta la reciente aprobación del Plan Nacional de Acción contra el Cambio Climático a fines de 2006, por lo que hasta 2007 puede decirse que no ha existido una política en ese campo, más allá de las actuaciones para el fomento de las energías renovables. Un retraso que obliga a un esfuerzo mucho mayor de adaptación en los años venideros.

Según las estimaciones del Gobierno español, en el periodo 2008-2012 será necesario reducir emisiones por un volumen de 289 millones de toneladas, lo que implica un coste mínimo de 1.734 millones de euros.

4.4. Lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo

Respecto a las actuaciones españolas en países en desarrollo, las más relevantes en número y en inversión dentro del ámbito del cambio climático son los proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), en los que bien por el empleo de energías limpias o por la generación de sumideros de carbono, se computa para el país que realiza los proyectos —en este caso, España— una menor aportación en términos de emisiones de carbono.

Estos proyectos presentan un importante inconveniente que debiera ser subsanado, puesto que la consideración de los impactos socioeconómicos está ausente de los mismos, primando únicamente una visión centrada en los efectos contra el cambio climático, y desconsiderando incluso otros efectos potencialmente nocivos sobre la biodiversidad o la calidad de las aguas. En el caso de España, la contribución al desarrollo sostenible no parece cumplirse, puesto que la mayoría de los proyectos presentan un efecto positivo exclusivamente en uno de los tres pilares del desarrollo sostenible: el ambiental, quedando muy atrás los otros dos, el social y el económico.

Los países receptores exigen, en muchos casos, un Estudio de Impacto Ambiental como requisito para la aprobación del proyecto, pero en materia socioeconómica el único criterio tenido en cuenta es la no existencia de impactos socioeconómicos negativos sobre la zona de influencia del proyecto. Este criterio resulta insuficiente para asegurar una contribución integral al desarrollo sostenible.

Además, apenas hay proyectos españoles de MDL realizados en países menos adelantados, donde podría contribuirse de forma más significativa al desarrollo humano sostenible. Las iniciativas españolas de MDL no cuentan con ningún proyecto en países con Índice de Desarrollo Humano menor de 0,5 y sólo un 2% de los proyectos tramitados se lleva a cabo en África. Incluso el 42,9% de los MDL se realizan en países con IDH mayor de 0,8. Tampoco parece que se tengan en cuenta en la selección de los países receptores otros criterios de desarrollo, como la situación de acceso a servicios básicos que, de ser contemplados, podrían dar lugar a importantes efectos sobre las comunidades locales, como la mejora del acceso a la electricidad. En concreto, los países en los que se realizan más proyectos son China, Brasil, Argentina y México, quedando por el momento un 82% de las Reducciones Certificadas de Emisión (RCE) previstas y el 38% de los proyectos tramitados en China. Esto se debe, fundamentalmente, a la existencia de dos grandes proyectos de reducción de hidrofluorocarbonos en China, que se engloban en una tipología de proyectos con un elevado volumen de RCE pero un bajo potencial de contribución al desarrollo.

El predominio del número de proyectos de energías renovables (65,3%) aumenta el potencial de la cartera española a la contribución del desarrollo socioeconómico de la población afectada, aunque desde el punto de vista de las RCE previstas, la relevancia de este sector decae notablemente (15,1%).

4.5. Consideraciones finales

Respecto a los proyectos llevados a cabo por entidades españolas, la inexistencia de proyec-

tos abandonados o rechazados por el Comité Ejecutivo de Naciones Unidas confiere a los MDL españoles un grado de madurez superior a la media mundial. Por ello podemos señalar que las principales fortalezas de España en esta materia se encuentran en la apuesta institucional y el desarrollo privado de las energías alternativas, así como la buena calidad ambiental de los proyectos MDL puestos en marcha.

En el lado opuesto, España está muy atrasada en la puesta en marcha de medidas de mitigación, con lo que su negativa contribución al cambio climático derivada de sus crecientes emisiones de CO₂ se ha acelerado de forma significativa desde la Cumbre de Río y también desde la suscripción del Protocolo de Kioto.

En definitiva, el impacto socioeconómico de los proyectos españoles sobre el desarrollo de los países más pobres es manifiestamente mejorable, ya que los proyectos actuales están dirigidos al cumplimiento del objetivo de reducción de emisiones del Protocolo de Kioto, quedando la contribución al desarrollo sostenible en un segundo plano.

Por otra parte, aunque existen suficientes mecanismos entre los de fomento de la exportación y la inversión, y los propios de la cooperación para el desarrollo, no se ha establecido una vinculación con las políticas de lucha contra el cambio climático y a favor del desarrollo sostenible y la capacidad de adaptación de los países más pobres, en lo que constituye un reto pendiente.

En el plano institucional, aunque existen los organismos especializados y transversales adecuados a las necesidades del trabajo en este campo de la Administración española, no han conseguido aún una correcta integración de los diferentes valores y misiones para favorecer un mejor impacto contra el cambio climático. Debiera, por ejemplo, integrarse a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional en el Consejo Nacional del Clima e invitar a participar también a las plataformas de la sociedad civil especializadas en la materia.

Asimismo, hay que vigilar la necesaria separación entre los recursos destinados a los proyectos MDL de los dedicados a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pues se trata de partidas y

conceptos diferentes, y sería muy preocupante que se destinaran a luchar contra el cambio climático los recursos previstos para la lucha contra la pobreza. Ahora bien, en el caso de que los proyectos MDL aumenten significativamente su impacto sobre el desarrollo socioeconómico de los colectivos más pobres y se demuestre esta situación con los criterios habituales de cooperación al desarrollo, sí podría llegar a plantearse de manera justificada su consideración como AOD adicional.

Se deben fomentar procesos de transferencia real de tecnologías, técnicas o conocimientos en materia de reducción de emisiones, de forma que los países receptores se apropien de las mismas. Ello pasa por el incremento de iniciativas provenientes de actores públicos y

de entidades sin ánimo de lucro, además de involucrar a actores privados a través de alianzas público-privadas

Por otra parte, se debería añadir a las cláusulas incorporadas en los acuerdos de conversión de deuda en relación con el Protocolo de Kioto la priorización de proyectos MDL que contribuyan de forma relevante a la mejora de las condiciones socioeconómicas del país receptor, primando las intervenciones que afecten positivamente a los colectivos más vulnerables. Asimismo, se debe fomentar que las agencias y entidades de desarrollo participen en la identificación, definición y evaluación de proyectos MDL, para así garantizar que se prevén, se consideran y se alcanzan impactos sobre el desarrollo socioeconómico y sobre la reducción de la pobreza.

5

Comercio e Inversión Extranjera Directa ^[*]

El progreso económico de todos los países tiene en la disponibilidad de capital para la inversión y en la magnitud y la calidad de sus relaciones comerciales con el exterior algunas de sus claves principales. Así, una de las restricciones más importantes al crecimiento es la falta de capital para la inversión, y uno de los desincentivos más importantes para la inversión es la falta de mercados de suficiente magnitud en los que operar. Por todo ello, las estrategias y actuaciones de comercio exterior resultan esenciales para cualquier país y para el conjunto de operadores privados, y la posibilidad de capturar inversión, sea esta local o extranjera, es un factor muy relevante para realizar el potencial de progreso de cualquier país.

Sin embargo, las condiciones en que se realiza la inversión y otros factores influyen de manera notable en el grado de contribución al progreso que pueda esperarse. Por ello es preciso analizar no tan sólo los montos de inversión, en este caso, españoles en el exterior, sino la «calidad» y el impacto sobre la economía local de la misma. Del mismo modo, al analizar las rela-

ciones de comercio exterior mantenidas con el resto del mundo, es conveniente ir mucho más allá del estudio de las cifras, para comprender en qué sectores se producen las relaciones comerciales y en qué medida ello tiene un potencial de generación de encadenamientos productivos y economías de escala. Esa ambivalencia en la consideración de los impactos de inversiones y relaciones comerciales nos ayudan a entender que las recetas económicas que son positivas para un país en un contexto determinado no tienen por qué serlo para otro o para otros.

Al analizar el comercio exterior y la Inversión Extranjera Directa de España (IED), así como las políticas públicas de apoyos a esos sectores, nos encontramos un primer rasgo común a ambas, y es que el mundo en desarrollo ocupa un lugar secundario, en términos relativos, tanto como origen y destino de exportaciones como en tanto lugar en el que se realizan las inversiones españolas en el exterior. Este primer rasgo común ya nos adelanta que la economía española mantiene una escasa interacción con los países en desarrollo, con la excepción de un

[*] Basado en el documento sobre «Inversión Extranjera Directa y Comercio Exterior españoles: sus consecuencias sobre el desarrollo de los países más pobres», de Enrique Lluch y Julia Alamá para el Informe FOESSA 2008. www.foessa.es, sección «publicaciones» (VI Informe).

pequeño grupo de países de América Latina, y menos aún con los llamados países menos adelantados, los más pobres del planeta.

5.1. Comercio exterior

En términos globales, el comercio entre España y América Latina, África y Asia representa un 15,16% en relación con las exportaciones españolas y el 28,67% de las importaciones. Ello revela que para España se trata de socios comerciales de menor rango, realizándose la gran mayoría de transacciones comerciales con las regiones industrializadas del planeta.

En cuanto a los países africanos, cabe señalar que la existencia de acuerdos comerciales y de desarrollo suscritos por la UE ofrece oportunidades para el establecimiento de relaciones comerciales más profundas y de mayor impacto sobre el desarrollo. La renovación de los acuerdos de Cotonou, que se han venido negociando en los últimos tres años, no ha llegado en el momento de escribirse este Informe a buen puerto, y las llamadas EPA («Economic Partnership Agreements») entre la UE y los países ACP (África, Caribe y Pacífico) y sus sistemas de integración regionales siguen negociándose. No están claros los incentivos para los países africanos en esta negociación, y ello explica la reticencia a la firma de los mismos, pues se requiere una mayor apertura externa africana a cambio de pequeñas concesiones europeas en materia de reducción de aranceles, restricciones en la subvención agraria europea o en la modificación de las reglas de origen. Así pues, existen acuerdos que privilegian la relación con los países africanos, pero el endurecimiento de las posiciones europeas para defender sus propias ventajas está dificultando su renegociación y ajuste, poniendo en cuestión su condición de acuerdos integrales de desarrollo frente a su contenido eminentemente comercial.

Podemos afirmar que las relaciones comerciales con el continente en general son escasas, y que sería conveniente potenciar el comercio con el fin de incrementar el volumen de transacciones con la mayoría de los países que forman el África subsahariana. Por otro lado, dado que

las importaciones españolas de la región no son intensivas en mano de obra —se trata de productos energéticos en más de un 71%—, mientras que las exportaciones españolas a la región lo son en mayor medida (productos químicos, bienes de equipo y manufacturas de consumo suman el 65% de las exportaciones), podrían existir riesgos de competencia con la producción nacional, dado que la africana es intensiva en mano de obra y está centrada en la producción de alimentos y manufacturas de consumo, como textiles y calzado. Por otro lado, como parte positiva del balance comercial con África subsahariana, cabe señalar que los bienes de equipo son esenciales en las estrategias de diversificación productiva de integración de diferentes sectores económicos.

En cuanto a los países latinoamericanos, se ha visto que las exportaciones españolas hacia estos países se encuentran más diversificadas, permitiendo tener la expectativa de un mayor impulso a las economías nacionales, tanto por las magnitudes como por los sectores afectados. En relación con las importaciones, en primer lugar se encuentran los alimentos, seguidos de los productos energéticos —principalmente petróleo y derivados—. España, por otra parte, tiene los sectores de bienes de equipo específicos de diferentes industrias y los productos químicos como principal sector exportador. El comercio de estos bienes con un elevado valor añadido puede generar encadenamientos productivos, impulsando el crecimiento nacional y no compitiendo en condiciones desiguales con la industria local.

Respecto a las relaciones comerciales con el continente asiático, los vínculos comerciales con España no parece que puedan contribuir decisivamente al desarrollo económico de los mismos, ya que las relaciones comerciales obedecen a razones estratégicas relacionadas, por ejemplo, con la energía al aprovechamiento de las ventajas derivadas de los menores costes de producción en aquella región.

Cabe destacar que la Administración española cuenta con una variedad de instrumentos de promoción de las exportaciones, dependientes en su mayoría de lo que hoy es el Ministerio de Comercio, Industria y la PYME. Se trata de

mecanismos financieros y técnicos puestos al servicio de la empresas para la apertura de mercados, la evaluación previa de posibles proyectos de inversión o, directamente, para el fomento de la exportación a países en desarrollo. Esas actividades son promovidas en los países por las oficinas comerciales españolas, dependientes del citado ministerio.

Pese a que la promoción del desarrollo humano es parte sustancial de la política hacia los países en desarrollo, la política comercial no incorpora herramientas de análisis sobre los impactos de las exportaciones sobre la pobreza o las estrategias nacionales de desarrollo, operando como un compartimento estanco de promoción del sector exportador español también cuando dichas operaciones se realizan en países en desarrollo, en los que la coherencia y coordinación con las políticas de cooperación debiera ser un hecho. Esa coordinación de las actuaciones de cooperación y de fomento de la internacionalización es por el momento un reto de futuro para el sistema español, y el Fondo de Ayuda al Desarrollo —fondo de crédito para países en desarrollo vinculado a la exportación de bienes y servicios españoles— debiera ser el primer instrumento a vincular directamente ambas estrategias, algo que ocurre formalmente pero no en la realidad.

5.2. Inversión Extranjera Directa

La inversión privada puede ser un factor importante a la hora de promover el progreso de un país en desarrollo, dadas sus restricciones de capital. Sin embargo, para que esto suceda no sirve cualquier clase de inversión, ni necesariamente en cualquier país han de darse las condiciones precisas para absorber los efectos positivos que pueden derivarse de la Inversión Extranjera Directa (IED).

En términos generales puede señalarse que los beneficios de la inversión externa serán mayores en tanto en cuanto: 1) permitan la generación directa o indirecta de empleo de calidad; 2) por los sectores de intervención y las condiciones establecidas, puedan generar economías

de escala y dinamizar desde la demanda otros sectores económicos del país; 3) aporten, a través de los sistemas fiscales nacionales, suficientes recursos para la redistribución de la riqueza y un mejor reparto de oportunidades y servicios en la sociedad; y 4) en función del sector de que se trate, mejoren la oferta y el precio de bienes o servicios que vayan a ser provistos o comercializados en la sociedad.

Un pleno aprovechamiento de estos potenciales beneficios es complicado, pues de darse las condiciones básicas —trabajadores preparados, una economía dinámica, un Estado solvente y bien organizado, y un sistema de redistribución adecuado— posiblemente no estaríamos hablando de países en desarrollo. En todo caso, es importante destacar que la competencia por la atracción de inversión extranjera ha tenido efectos perversos en el mundo en desarrollo fruto de la competencia a la baja en los requisitos fiscales y de otro tipo, autolimitando por esa vía el potencial efecto positivo de la misma inversión.

5.3. España, octava potencia inversora global

España es hoy una potencia mundial en lo referido a inversión exterior, ocupando en la última década el octavo lugar como inversor neto en el mundo. Los destinos preferentes de la inversión son los países más ricos, lo que está dentro de la tónica general, ya que las empresas españolas han buscado en su mayoría el crecimiento y la diversificación ampliando mercados, aprovechando las ventajas competitivas que ya tienen en su mercado interno. Además, la mayoría de las empresas comienza por una implantación progresiva que parte de la comercialización de los productos para seguir luego con una inserción estable en el mercado local. Por todo ello, cuando se decide la realización de inversiones internacionales, se suelen buscar aquellos lugares en los que puedan lograr mayores retornos y se pueden encontrar mercados en los que aprovechar mejor conocimientos y destrezas ya acumuladas.

En España, la IED es protagonizada tanto por grandes empresas transnacionales como por las PYME. En concreto, se pueden clasificar en: 1) grandes empresas, con un elevado número de trabajadores que realizan inversiones principalmente mediante fusiones y adquisiciones en el exterior, a la búsqueda de nuevos mercados y de la ampliación del mercado de la compañía en un elevado número de países, cuantos más mejor; 2) medianas empresas que acometen un proceso de internacionalización gradual, con presencia en un reducido número de países mediante la creación de sucursales o filiales y con el objetivo principal de la comercialización; y 3) pequeñas empresas interesadas en una o dos localizaciones concretas por motivos específicos.

El porcentaje de inversiones en países en desarrollo parece alto —un 36% del total—, pero cuando las cifras se estudian con mayor detenimiento se puede observar cómo realmente la IED española se centra en muy pocos países, y a pesar de que el número de empresas que han emprendido la internacionalización no ha dejado de crecer, son unas pocas las que acaparan las grandes cifras de la inversión en estas naciones, habiendo llegado algunas de ellas a lograr la mitad de sus beneficios en América Latina, principal región en desarrollo destinataria de la IED española. Más del 90% de la IED dirigida al mundo en desarrollo llegó a América Latina, concentrada en los cuatro países más avanzados de la región: Brasil, México, Argentina y Chile. Estos países son, en su mayoría, o bien los más grandes o bien los que mayores niveles de desarrollo tienen, por lo que el mercado es más parecido al español y se pueden aprovechar mejor las ventajas competitivas que se tienen. El 60% de la inversión se ha dado en las dos últimas décadas en el sector servicios —financias, telecomunicaciones y energía—, el 25% en el sector industrial y un 10% en la construcción.

Se constata, por tanto, que los países más necesitados de inversiones para su desarrollo son precisamente aquellos en los que las empresas españolas menos han entrado. En los casos en los que se ha hecho esto (como en algunas zonas de África) tienen importancia sectores cuyo peso relativo en la IED española es reducido (como la pesca o la explotación minera) y que

al centrarse en la explotación de recursos naturales locales, tienen menores efectos positivos sobre la nación receptora. Por ello podemos afirmar que no sólo la inversión en los países más necesitados es residual, sino también que en un porcentaje más elevado que la media se hace para entrar en actividades extractivas con pocos efectos positivos sobre la posición del país. Cabría preguntarse, sin embargo, en qué medida las inversiones de las grandes empresas en los países latinoamericanos más importantes o en Marruecos están siendo positivas para el desarrollo de los mismos. No existen estudios sobre las consecuencias para el desarrollo de esas inversiones desde este enfoque, más allá de los análisis macroeconómicos más generales.

De una manera intuitiva podría pensarse que los efectos sobre la balanza de pagos podrían ser más bien negativos, debido especialmente a la repatriación de beneficios o a la transferencia de estos a partir de compras a la central en España. Otro efecto negativo que podría deducirse de estas grandes inversiones es que la mayoría de ellas no han sido nuevas, sino compras de empresas que ya funcionaban. De este modo, más que una aportación al desarrollo con nuevos fondos y negocios, se trata de un cambio de titularidad de la propiedad. En el sentido contrario, y como impactos positivos, puede avanzarse que el país gana en cuanto a eficiencia, ya que se trata (en general) de empresas experimentadas y con unas ventajas competitivas claras en nuestro país, que se llevan consigo todos los conocimientos acumulados que tienen. Estaría por ver, sin embargo, cuáles han sido los efectos sobre la inversión en su conjunto —si ha arrastrado nueva inversión exterior o ha alentado la inversión local—, la competencia —si ha aumentado o se ha neutralizado, al entrar operadores dominantes en mercados muy limitados— o los efectos sobre la formación de los trabajadores y su potencial para la movilidad hacia otras empresas o sectores, y si se ha producido una transferencia de tecnología y conocimientos que beneficie a la economía local en su conjunto.

En cuanto a las ayudas que realiza el sector público para potenciar la IED española en el exterior, cabe reseñar que están destinadas esencialmente a las PYME, lo que en una nación en

la que la práctica totalidad del sector empresarial se incluye en esta categoría entra dentro de lo lógico. La Administración pretende promocionar la empresa española y facilitar su adaptación al entorno de competencia global en el que nos encontramos. Por eso, al igual que hemos señalado al referirnos a la política comercial, no se atiende a las consecuencias que pueden tener las inversiones en los lugares en los que se realizan, sino a las que pueden tener tanto para las propias empresas como sobre el crecimiento de nuestro país.

A la hora de establecer recomendaciones tres serían las principales que creemos habría que tener en cuenta en un esfuerzo por que nuestra IED tuviese los mejores efectos sobre el desarrollo de los países más pobres: 1) por un lado, analizar y profundizar en el conocimiento del alcance de los beneficios e impactos para el país receptor de las inversiones españolas llevadas a cabo, para describir y potenciar los mecanismos de transmisión de los encadenamientos positivos que puedan producirse y evitar los aspectos más negativos; 2) en segundo lugar, debieran destinarse mecanismos específicos de promoción de la inversión en los países más pobres recibiendo la empresa un apoyo para invertir en un destino menos seguro, y cumpliendo como contrapartida con una serie de requisitos para garantizar el mayor beneficio local posible derivado de la inversión; y 3) en tercer lugar, se deberían potenciar desde las políticas públicas aquellas modalidades de inversión con mejores impactos sobre el desa-

rrrollo, fomentando aquella inversión que utilice en mayor medida capital humano y recursos locales y se encadene con procesos productivos en el país. Esto podría beneficiar a la empresa y a la economía españolas, al realizar una inversión con beneficios económicos y un alto grado de aceptación social —alcanzando lo que se ha conocido como la licencia social para operar— y generando mejores efectos sobre el crecimiento económico y el desarrollo locales.

5.4. Conclusiones preliminares

Así pues, la IED y comercio exterior presentan un balance desigual de su interacción con las economías de los países en desarrollo, dándose una relación más intensa con los países más avanzados —en especial en América Latina— y mucho menos con los más pobres de esa región y del continente africano. Una orientación de las políticas públicas de fomento de la internacionalización y la IED más enfocada a promover mayores relaciones con los países menos adelantados, en particular en sectores intensivos en mano de obra y con el potencial de alimentar el crecimiento económico y la diversificación productiva local podrían operar un cambio en los impactos positivos, hoy ambiguos y discutibles, del comercio exterior español y la IED en los países más pobres.

6

Ayuda Oficial al Desarrollo y tratamiento de la deuda externa [*]

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha vivido importantes transformaciones desde su surgimiento como herramienta para la promoción de cambios en el escenario internacional. Si desde 1945 emergió un nuevo sistema de relaciones internacionales, la cooperación impulsada por los Estados nació ineludiblemente vinculada a su tiempo, los años cincuenta y sesenta, y la búsqueda de aliados en el mundo en desarrollo para los bloques capitalista y socialista, que constituyó un elemento clave de ese tiempo. Sin embargo, muy pronto un grupo de países donantes, principalmente del centro y norte de Europa buscaron dar a su cooperación para el desarrollo un objetivo más genuino de defensa de los derechos humanos y promoción del progreso económico y social, marcando una línea que ha sido crecientemente suscrita por un significativo número de países donantes. Una línea a la que España se ha sumado tan sólo muy recientemente, en lo que ha supuesto el más profundo salto para el sistema español de cooperación, vivido a partir de 2004.

En el escenario multilateral, se ha vivido con una bicefalía de facto entre el sistema de Naciones

Unidas, un poder político *blando* promotor de la paz y los derechos humanos, pero en muchas ocasiones carente de los necesarios consensos y de los mecanismos efectivos para defender su mandato, y el sistema de Bretton Woods, el FMI y el Banco Mundial, un poder *duro*, en tanto contaba con la capacidad crediticia «de última instancia» condicionada a la adopción de las medidas económicas prescritas por el propio FMI. Más recientemente, esta bicefalía ha visto entrar un nuevo actor en la escena: la Organización Mundial del Comercio, cuyo papel está aún en entredicho, a expensas de lo que pueda resultar de su primera ronda negociadora, la «Ronda del Desarrollo» de Doha. El control sobre los organismos de Bretton Woods ha estado siempre próximo al Gobierno de los EE. UU. y sus aliados —pese al acuerdo tácito todavía vigente de nominar un europeo como director gerente del FMI y un norteamericano como presidente del Banco Mundial—, mientras que el poder de las Naciones Unidas ha resultado ser más abierto, pese a la exclusividad de su Consejo de Seguridad, que adopta las decisiones más graves concernientes a la paz mundial.

[*]

Basado en el documento sobre «Ayuda al desarrollo y tratamiento de la deuda externa en España», elaborado por Deborah Itriago para el Informe Foessa 2008. www.foessa.es, sección «publicaciones» (VI Informe).

6.1. España en el escenario de la cooperación internacional

La inserción de España en el sistema internacional de cooperación se produce por las dos vías mencionadas, la cooperación bilateral, directa con los países en desarrollo y a través de sus contribuciones a los organismos internacionales. Conviene tener presente que España tan sólo deja de ser considerado «país en desarrollo» en la década de los ochenta, y su ingreso en la UE se produce en el año 1986, en que nace también el órgano político de la cooperación, el equivalente de la actual Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores. En 1988 nace el órgano ejecutor, la Agencia Española de Cooperación Internacional, pero más de una década antes, en 1976, había surgido ya el primer instrumento computable como AOD en el sistema español: el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), un fondo de crédito concesional para promover las exportaciones a países en desarrollo respetando las condiciones OCDE.

Así, desde sus inicios, la cooperación española nace con un enfoque marcadamente comercial, que sería dominante en las cifras globales de la cooperación bilateral hasta el comienzo de la década de los noventa. La cooperación del FAD funciona de manera autónoma desde el comienzo, con el objetivo de promover la internacionalización de las empresas españolas mediante las exportaciones, quedando la visión de promoción del desarrollo como un componente residual de facto aunque fuertemente reivindicado por ONGD y expertos dada su condición de fondos computables como ayuda al desarrollo. Precisamente el peso de la ayuda ligada, propiciado por el alto volumen de recursos absorbido por el FAD —superando a fines de los ochenta y comienzos de los noventa la mitad de la AOD bilateral española—, ha sido uno de los lastres para una ayuda española de calidad desde el inicio.

En el ámbito multilateral cabe diferenciar cuál ha sido la posición española en los organismos financieros, en los no financieros y en la UE. En los

financieros ha mantenido un bajo perfil, aunque cumpliendo con todos los compromisos adquiridos en las instituciones financieras internacionales —FMI y BM, pero también en los Bancos Interamericano, Asiático o Africano de Desarrollo y otras instancias subregionales—, con el pago de cuotas correspondientes y con aportes extraordinarios, llegado el caso, acordes a las magnitudes económicas de España, pero influyendo muy poco en las posiciones adoptadas y en las políticas propuestas. Mientras, en el sistema de Naciones Unidas, España se ha situado históricamente como un país muy poco relevante no sólo en lo referido a la definición estratégica, sino también en lo relativo a sus contribuciones económicas, con aportaciones muy por debajo de lo que cabría esperar de una potencia económica mundial. El tercer pilar de esa cooperación multilateral ha venido determinado por la pertenencia de España a la UE, lo que ha implicado la obligada contribución al presupuesto comunitario de desarrollo, proporcional a la renta del país, y con un papel activo en el seno de la UE tanto del Estado como de los otros agentes ejecutores de la ayuda.

El papel desempeñado por las ONG de desarrollo en el caso español ha sido singular y relevante, al haber sido ejecutoras de buena parte de los recursos de la cooperación, con la ventaja de intervenciones focalizadas en contextos de elevada pobreza, aunque con el lastre de la dispersión y escasa coordinación y búsqueda de complementariedad entre las numerosas intervenciones. Las ONGD han sido un ejecutor principal de la ayuda, en especial de la provista por las administraciones autonómica y local, permitiendo a la cooperación española llegar a lugares en los que difícilmente pueden llegar estructuras y aparatos oficiales. Además, su presencia ha permitido el trabajo con sectores sociales opuestos a los gobiernos nacionales, una tarea muchas veces imprescindible pero que escapa a las capacidades de la cooperación oficial.

6.2. El periodo 1996-2007

El periodo que analizamos afecta al desarrollo de tres legislaturas con distintos gobiernos, y

puede afirmarse que los periodos políticos han tenido una indudable influencia sobre la evolución de la cooperación pública, aunque en la exposición trataremos de presentar los rasgos principales para todo el periodo. En concreto podría decirse que el primer periodo, 1996-2000, se caracterizó por un esfuerzo de modernización y adaptación del sistema español de cooperación a las prácticas y prioridades del entorno internacional, buscando promover la coherencia de políticas y asentar en normas e instituciones abiertas a la participación el proceso de reforma y mejora que se iniciaba.

Esa mejora se vio abruptamente interrumpida en el periodo 2000-2004, en el que un gobierno del mismo signo, pero con un equipo de dirección distinto, renunció a la continuación de una política consensuada y en buena medida se dio la espalda a las prácticas y orientaciones políticas más relevantes para la comunidad internacional, como la promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por último, el periodo que se inicia en 2004 trae el compromiso por un sustancial aumento de los recursos —pasando España de la cola a la cabeza de los donantes internacionales— y el intento de puesta en marcha de un sistema de cooperación homologable al de los principales donantes. Este proceso implica una reforma que ha afectado a la misma Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y ha supuesto la puesta en práctica de un nuevo sistema de planificación y evaluación. Ese conjunto de reformas se encuentra tan sólo a mitad de camino, lo que no permite una valoración completa de su desarrollo, más allá de esa buena orientación conceptual de partida.

6.3. Principales magnitudes de la ayuda española

En relación con el volumen de la ayuda, España se ha mantenido desde mitad de los noventa hasta la mitad de la década de 2000 en el entorno del 0,23% al 0,25%, unas magnitudes que quedan muy por debajo del promedio de la UE o de los países miembros del Comité de

Ayuda al Desarrollo (CAD). Sin embargo, desde 2005 se viene produciendo un crecimiento constante que ha implicado que la ayuda se ha duplicado prácticamente en una sola legislatura. Se ha superado ya el 0,4% del PIB en 2007, existiendo el compromiso del Gobierno de llegar al 0,5% en 2008 y el 0,7% en 2012. Unas cifras que han sido seriamente comprometidas, pero que el ciclo de crisis económica que ha comenzado en 2008 pone en entredicho. Por otra parte, el lento avance de las reformas del sistema español de cooperación condiciona también la capacidad de crecimiento de la ayuda con suficiente calidad y garantías del mejor desempeño.

En relación con la selección geográfica de la ayuda, se ha mantenido una marcada orientación hacia América Latina que diferencia la ayuda española de la de los principales donantes, más focalizados en África subsahariana. Esa selección se explica por la especial relación histórica, política, económica y cultural con América Latina. Sin embargo, ello obliga a la cooperación española a un esfuerzo particular en la redefinición de su política hacia la región que por el momento tan sólo ha alcanzado el plano teórico, por tratarse en su mayoría de países de renta media y requerir herramientas e intervenciones diferentes de las precisas en los países más pobres. Y, más allá de las prioridades y habilidades particulares de la cooperación española, expresa una carencia al tener una limitada focalización hacia los países más pobres de la Tierra. España otorgó diez puntos porcentuales menos de ayuda a los países menos adelantados (PMA) que los miembros del CAD en 2006 (17% por 27% de la media de los miembros del CAD); en años anteriores esa diferencia fue mucho mayor, dándose una convergencia progresiva, aunque España no ha llegado aún al mínimo 0,20% de la ayuda bilateral a los PMA.

En lo referido a la selección sectorial, cabe achacarle a la cooperación española una carencia que no ha llegado a corregirse, por dedicar a los llamados servicios sociales básicos menos del 20% de su ayuda —recordemos que ese 20% fue acordado en la Cumbre del Desarrollo Social de Copenhague 1995—. Esta carencia histórica del sistema español de ayuda no ha sido subsanada en el periodo más

reciente, pese al compromiso expresado en ese sentido en el plan director 2005-2008.

La ayuda española ha seguido manteniendo el peso principal de sus actuaciones en los proyectos de desarrollo multisectoriales. Esa realidad revela las limitaciones estratégicas del modelo, que tan sólo en el periodo iniciado en 2004 ha dado comienzo a la puesta en marcha, iniciativas puntuales de apoyo mediante los llamados «nuevos instrumentos»: ayuda presupuestaria y sectorial directa a los gobiernos nacionales. Las cifras destinadas a esos nuevos instrumentos son, en todo caso, ínfimas: 26 millones de euros en 2006 para una AOD total superior a los 3.000 millones de euros.

6.4. Calidad de la ayuda

La adscripción a la Declaración de París sobre la Calidad de la Ayuda de 2005 fue un hito importante para el sistema español de ayuda, pero la reorganización acorde a los principios de esa declaración tan sólo ha comenzado y la aplicación de los instrumentos mencionados sigue siendo residual en el sistema español, no habiendo variado sustancialmente la relación de la cooperación española con sus países socios. Según Eurodad ^[2], España se encuentra a la cola de Europa en lo relativo al contenido de ayuda programática de su cooperación, con un 14%, tan sólo por delante de Portugal. Otras magnitudes que dan idea del largo camino por recorrer en términos de calidad indican que España tan sólo realiza un 10% de su AOD a demanda de los países receptores o socios y que tan sólo un 8% de la AOD española está coordinada con el resto de los donantes.

El alto grado de vinculación a bienes y servicios españoles ha sido otro rasgo de la cooperación española, si bien en este campo sí puede afirmarse una verdadera mejora en el periodo estudiado, habiéndose producido una progresiva reducción tanto del peso de los créditos FAD como de la vinculación del conjunto de la ayuda española. De modo que se puede considerar que ha habido una mejora en términos de calidad, al rebajarse el componente reembolsable de la ayuda y limitarse el alcance de un instrumento

controvertido, como es el crédito FAD, por su naturaleza esencialmente comercial, por una parte, y por reducirse el volumen de las operaciones de ayuda ligada a la adquisición de bienes o contratación de servicios prestados por empresas españolas.

En todo caso, continúa manteniéndose una considerable dispersión sectorial y geográfica —al interior de los países receptores de la ayuda— que plantea serias limitaciones en términos de eficiencia. Y si la dispersión es elevada al interior de cada país receptor, particularmente preocupante resulta el elevado número de países en que opera la cooperación española, un lastre estratégico que se ha mantenido invariable en todo el periodo analizado, y que cabría esperar que el nuevo plan director 2009-2012 contribuya a subsanar.

6.5. Marco institucional

El marco institucional de la AOD española ha vivido en el periodo estudiado una evolución positiva, con la aprobación de la ley de cooperación en 1999, la creación del Consejo de Cooperación —órgano consultivo y de participación compuesto por miembros de la Administración, sector privado, académico y sociedad civil—, la Comisión Interterritorial para la concertación de las políticas de cooperación del Gobierno central y el resto de administraciones, entre otras instancias. Existen además instancias de coordinación interministerial, que habrían de jugar un papel central en la coordinación de actuaciones y para garantizar la coherencia de las diferentes políticas que afectan al desarrollo, pero que no han resultado trascendentes en la práctica, habiéndose sometido a dinámicas de compensación y negociación entre ministerios. La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) y la Comisión Interministerial del FAD (CIFAD) deberían jugar un papel más activo en el marco institucional de la política española de desarrollo.

A pesar de que el vigor con el que han trabajado esas instancias ha sido diverso, podemos considerar que se ha consolidado un sistema multistitucional con un razonable esquema de

[2] European Network on Debat and Development (red de ONG europeas que trabajan sobre deuda y desarrollo).

coordinación, vigilancia y control cruzado. Asimismo, en el Parlamento se ha creado la Subcomisión de Cooperación Internacional, operativa y activa en los periodos de gobierno analizados. La mayor debilidad institucional se puede encontrar todavía hoy en la reformada AECID, que soporta un elevado número de trabas administrativas, no está dotado de suficientes y adecuados recursos humanos y continúa sin adaptar su estructura y necesidades de gestión a los nuevos tiempos de la política de cooperación. Por otra parte, llama la atención la limitada adaptación de ministerios muy importantes para las políticas de cooperación, al carecer de instancias sectoriales y especializadas en políticas de desarrollo y lucha contra la pobreza en sus estructuras, como ocurre en los ministerios de Economía y Hacienda o Comercio, Turismo y la PYME, ejecutores y orientadores de una parte significativa de las políticas computables como AOD.

6.6. Coherencia de políticas

En lo referido a la coherencia de políticas en el interior de la Administración central, nos encontramos ante uno de los grandes retos del sistema español. Por una parte, la gestión del FAD como mecanismo de crédito se ha mantenido como una herramienta dirigida a ejecutar la política comercial y de internacionalización, cumpliendo con las necesarias condiciones financieras para ser considerada AOD, pero sin mayores vinculaciones con otros programas de la cooperación. Sin embargo, la reciente disposición de recursos del FAD no reembolsables para contribuciones a organismos no financieros ha limitado esas dificultades. Pero es en la política y las negociaciones comerciales en donde se producen los más relevantes problemas de coherencia, tanto en el proceso de negociación de los EPA («Economic Partnership Agreements») de la UE con los países africanos como en las negociaciones comerciales en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o en las negociaciones de los acuerdos

comerciales de la UE con la Comunidad Andina de Naciones u otras subregiones. En todos esos casos, la posición española se ha alineado con una defensa a ultranza de sus propios intereses sin tomar en consideración los posibles impactos sobre el desarrollo de países más pobres.

Por otra parte, las operaciones de condonación de deuda han seguido los calendarios acordados en las Instituciones Financieras Multilaterales y el Club de París, se han visto complementadas por reducciones adicionales y no obligatorias en un mayor esfuerzo de desarrollo desde esa vía. Y las operaciones de canje de deuda han pasado a priorizar sectores sociales y ambientales, eliminándose la obligatoriedad de la vinculación a intereses españoles de los fondos a emplearse en desarrollo, en lo que implica un avance reseñable, aunque en la gestión directa de los fondos se han mantenido ciertas disfunciones entre la cooperación para el desarrollo y la política comercial.

Otro ámbito en el que España ha realizado un notable esfuerzo estratégico, aunque con limitados efectos sobre la política real, es el de «migraciones y desarrollo», proponiéndose medidas para mejorar el impacto de las remesas, reducir sus costes de transacción y apoyando la elaboración de políticas migratorias en los países de origen. Sin embargo, la obsesión europea por el control de la migración irregular por encima de cualquier otra consideración ha limitado el alcance de las propuestas que España ha realizado en este campo, poniendo en cuestión precisamente la coherencia del conjunto de la política migratoria en función del desarrollo del país de origen. Este campo constituye también un reto de primer nivel de cara al futuro para España y para la UE, aunque la Directiva Retorno, rebautizada por muchos como la «Directiva de la vergüenza», no parece anunciar tiempos esperanzadores en este ámbito.

6.7. Planificación y evaluación

En lo referido al sistema de planificación y evaluación, en el periodo señalado ha habido

avances notables, pese a lo cual no pueda afirmarse que se haya asentado un sistema eficiente. Desde sus inicios, el único documento de planificación de la cooperación española era el Plan Anual de Cooperación Internacional, un mero ejercicio contable de previsión de gasto. El primer plan director de la cooperación española, aprobado en el año 2000, fue un mero ejercicio formal para cumplir con los requerimientos de la ley, sin implicaciones sobre la organización de la ayuda para el periodo. El segundo plan director, por su parte aprobado en enero de 2005, cumplió con el rol de dotar al sistema español de cooperación de una doctrina asimilable a la de otros donantes, y tuvo la virtud de la búsqueda del diálogo y la concertación hacia el interior del sector, pero no contribuyó a una mayor selectividad de los objetivos y de las prioridades geográficas y sectoriales de nuestro sistema de ayuda.

La planificación sectorial y nacional debería haber cubierto ese espacio de organización y planificación, pero, sin embargo, y pese a que se realizaron numerosos documentos estratégicos nacionales y sectoriales (Estrategias Sectoriales y Documentos de Estrategia País), la acción no se acomodó a los documentos, y en su mayoría esas estrategias país y sectoriales no incluían presupuestos o una priorización clara, sino que contemplaban un elevado número de posibles actuaciones, manteniéndose, aunque con algunas mejoras, el problema de la dispersión.

En lo referido a evaluación, lo avanzado ha sido poco desde la aprobación de la primera metodología de evaluación (1998), manteniéndose un sistema basado en muestras poco significativas, y perdiéndose la ocasión de estructurar la cooperación de manera que fuese factible una evaluación sistemática y orientada al aprendizaje a través de la creación y adecuada gestión del conocimiento acumulado por la cooperación española. Precisamente la ausencia de un sistema efectivo de evaluación impide hacer un balance completo de los impactos de la cooperación española. Esos impactos se miden a nivel de proyectos, y los resultados son positivos, pero no es posible realizar un agregado de los efectos alcanzados.

6.8. Cooperación multilateral

En el campo multilateral España ha sido un donante menor de los organismos no financieros, principalmente del sistema de Naciones Unidas, hasta que, en el año 2006, su aportación ha subido de manera sustancial (pasando de una aportación anual de entre 50 y 80 millones de euros anuales desde 1999 hasta 2005 a una aportación de 370 millones en 2006), llegando a ocupar el octavo lugar como donante del sistema de Naciones Unidas con especial mención al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En todo caso, la subida ha sido tan rápida que cabe cuestionarse si es apropiada o es posible establecer mecanismos adecuados de supervisión sobre la ejecución de los recursos transferidos.

En lo referido a los organismos financieros internacionales, la política ha sido de continuo crecimiento, desde los 103 millones de euros en 1999 hasta los más de 300 del año 2006. En esos organismos España ha tenido un papel políticamente poco relevante, pero siempre ha mantenido los compromisos de incremento de su cuota, ajustándose al tamaño de su economía, y en el campo de la deuda externa ha cumplido sin atrasos todos los compromisos y aportaciones adicionales requeridos en un periodo particularmente activo en este ámbito por la vigencia de la iniciativa para la reducción de la deuda de los países más pobres y endeudados (HIPC).

La participación española en la UE ha mantenido umbrales estables de crecimiento, de nuevo acuerdos con sus incrementos de renta, siendo la partida multilateral que más recursos absorbe, llegando en 2006 a los 678 millones de euros, casi la mitad de los 1.317 millones de euros del total de la ayuda multilateral (que constituyen un 43% de la AOD española total).

6.9. Cooperación descentralizada

En lo relativo a la cooperación de comunidades autónomas y ayuntamientos, cabe decir que

su extensión es un rasgo distintivo de la cooperación española —habiéndose alcanzado ya cerca del 14% del total de la ayuda— resaltando la variedad de agentes implicados, y la profundidad del calado de las iniciativas solidarias en la sociedad. Las cifras de la cooperación descentralizada son muy elevadas en nuestro país, alcanzando una cuarta parte del total de la cooperación bilateral. Pero, por otra parte, con frecuencia la cooperación autonómica y local reproduce los defectos de la cooperación de la Administración central —dispersión y carencias estratégicas— y pone una elevada proporción de sus recursos en convocatorias para la financiación de actividades de las ONGD, ante sus lógicas carencias como agente de desarrollo en el exterior y la falta de coordinación con la cooperación de la Administración central y de otros donantes. Aunque el potencial de estas administraciones, por su cercanía al ciudadano, está en la educación para el desarrollo, la sensibilización, la investigación y la divulgación, además de la financiación de proyectos y actividades en los países en desarrollo, ese papel de agente sensibilizador a escala local no ha sido suficientemente realizado.

Eso sí, ha habido considerables avances normativos, pues se han establecido numerosas leyes autonómicas, planes orientadores y agencias de desarrollo, sin haberse establecido por el momento los adecuados mecanismos de coordinación operativa entre esos planes y agencias y los propios de la cooperación española y el resto de donantes. Cabe preguntarse si la proliferación de instituciones autonómicas y locales especializadas pero con poca experiencia y presupuesto constituye una buena práctica o si sería más adecuado dirigirse a mecanismos de convergencia para la gestión de esos recursos.

6.10. Tratamiento de la deuda externa

España se ha comportado como un socio más en las iniciativas internacionales de tratamiento de la deuda externa, cuyo principal exponente ha sido la iniciativa para la condonación de la deuda a los países más pobres y en-

deudados del planeta (HIPC), iniciada en 1996. La deuda externa a favor de España aumentó de manera sostenida hasta 2001, dándose en ese tiempo reducciones de deuda muy limitadas. A partir de 2002, los volúmenes de condonación de deuda crecieron y el stock de deuda pasó a crecer más lentamente, invirtiéndose la tendencia del periodo anterior.

Los mecanismos generadores de deuda —los créditos FAD y los fallidos en las operaciones de cobertura del riesgo político en operaciones de exportación a países en desarrollo realizadas por la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE)— se han mantenido con pocos cambios en los años más recientes, siendo lo más destacado el uso de una creciente proporción de recursos del FAD para donaciones bilaterales y a organismos multilaterales no financieros, limitando el impacto en términos de generación de deuda. Así, la mayor dotación presupuestaria del fondo sucedida en el periodo 2000-2004 se ha visto compensada por ese mayor componente de donación bilateral y multilateral.

Parece claro que los mecanismos de fomento de la exportación a países en desarrollo, ante las crecientes restricciones autoimpuestas en el marco de la OCDE —excluyendo a los países de desarrollo medio, cuando por otra parte los más pobres están implicados en programas de reducción de la deuda contradictorios con la asunción de nuevos créditos—, están condenados a ser un mecanismo residual en los sistemas de cooperación. En el periodo que se inicia en 2008 se ha empezado a trabajar en una reforma del FAD largamente reclamada, y se están discutiendo modificaciones del sistema público de seguros a la exportación promovido por CESCE, pero es pronto para avanzar una opinión sobre los cambios que puedan llegar a darse.

Según los datos del Ministerio de Economía, la deuda total de la que es acreedora el Estado español, que no ha vivido un crecimiento sustancial en la última década, es de 8.495 millones de euros, siendo un 50% deuda procedente de créditos FAD, un 43% de fallidos de la CESCE y un 7% procedente de otras operaciones.

Junto con la condonación de deuda, la otra línea de acción prioritaria en las actuaciones es-

pañolas en materia de tratamiento de la deuda son las operaciones de conversión de deuda, que se iniciaron con operaciones de canje por inversiones privadas en la segunda mitad de los noventa. Ya desde el año 2000 se inició una estrategia de conversión de deuda por desarrollo, con un marcado carácter comercial —es decir, vinculando los recursos canjeados a emplearse en el desarrollo local a la provisión de servicios y exportación de bienes por entidades españolas—. Más adelante, en el periodo iniciado en el año 2004, se intensificaron las operaciones de canje, vinculando los fondos resultantes a inversiones sociales en educación, medio ambiente e infraestructuras principalmente. Entre las operaciones completadas, en proceso de desarrollo y comprometidas, se habrán hecho efectivos canjes por 945 millones de euros. Por otra parte, la aportación española a la iniciativa HIPC había sido de una reducción de 1.575 millones de dólares hasta final de 2007.

Un hito importante del periodo más reciente fue la aprobación por abrumadora mayoría en el Parlamento español de la ley de gestión de la deuda externa a fines de 2006, que incluía mecanismos de información y discusión pública, la necesaria vinculación de las estrategias de tratamiento de la deuda y cooperación al desarrollo y la obligatoriedad de realizar planes anuales para proyectar las actuaciones de cada periodo, para su discusión en el seno del Congreso y en el Consejo de Cooperación.

6.11. Consideraciones finales

La cooperación española ha vivido en la última década un periodo de formalización y aproximación a las tareas y desempeños de un donante de su rango, interrumpido únicamente por el periodo de gobierno 2000-2004, en que ese proceso se detuvo. En el tiempo más

reciente, la orientación de la ayuda ha vivido una mejoría sustancial subrayada por el informe del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE de 2007, con el compromiso de establecerse entre los principales donantes del sistema. Sin embargo, son muchos los retos pendientes para que pueda contarse con una cooperación verdaderamente eficaz: la mejora del sistema de planificación, el establecimiento de un sistema de evaluación que permita el aprendizaje y la corrección de los errores, el establecimiento efectivo de una estrategia multilateral que vaya más allá de la realización de mayores aportaciones económicas, el mayor desarrollo de los nuevos instrumentos, una mejora sustancial en términos de calidad, con mayor liderazgo de los países en desarrollo y las consiguientes aportaciones sectoriales y presupuestarias, una mejor coordinación con otros donantes, la reducción de la dispersión geográfica y sectorial, el establecimiento de mecanismos efectivos de coordinación con la cooperación descentralizada y la profundización de la coherencia de políticas para el desarrollo en los ámbitos comercial o migratorio son algunos de ellos.

En lo referido a la deuda externa, es importante que se aceleren los plazos para la condonación de la deuda a los países HIPC, que los programas de conversión sean más generosos y la orientación de sus fondos esté plenamente determinada por los planes nacionales de desarrollo de los países deudores, evitando la vinculación obligada de los recursos a bienes y servicios españoles. Además, es imperativa una reforma del FAD que reduzca el papel de estos créditos aún más, limitando al máximo la generación de nueva deuda por esta vía e, igualmente, asegurando que todas las operaciones llevadas adelante responden a los intereses del país socio y responde a sus prioridades nacionales de desarrollo, y no únicamente a las orientaciones para favorecer la internacionalización de la economía española.

7

Movimientos y organizaciones sociales por la justicia global^[*]

Los movimientos, redes y organizaciones sociales que trabajan por la justicia global constituyen un pequeño núcleo de activismo y trabajo social y de desarrollo tanto en los países en desarrollo como en los países más avanzados.

En lo referido a los diferentes movimientos sociales en España, han ido evolucionando bien hacia la representación de un papel político formalizado —los sindicatos mayoritarios—, la prestación de servicios en su ámbito de preocupación y una cierta influencia institucional —el movimiento feminista—, o el mantenimiento de un alto perfil reivindicativo y un bajo nivel de diálogo con el poder político o empresarial —los movimientos ecologista o antimilitarista.

Por otra parte, existe un movimiento de organizaciones sociales preocupadas por los problemas Norte-Sur o del desarrollo, relativamente joven, pues comienza en los ochenta y se consolida y crece en los noventa. En su mayoría las llamadas ONG de desarrollo se constituyeron como organizaciones para promover la solidaridad mediante el trabajo

directo mediante proyectos en países del Sur, para lo que entablaron relaciones con diferentes administraciones públicas en calidad de financiadoras. Ese campo sigue recogiendo la mayor parte de la actividad de una amplia mayoría de las ONG en España, realizando una importante labor de promoción en los países en desarrollo, en particular en América Latina, tanto a partir de los recursos captados en la sociedad como con los provistos por las diferentes administraciones, con una particular relevancia de la AECID.

Sin embargo, ya en la década de los noventa, un reducido grupo de ONGD comenzaron a asumir un rol de interlocución política con la Administración —a través en aquel momento de la Coordinadora de ONGD de España, principalmente— y a participar en los debates sobre las políticas de cooperación para el desarrollo.

La reunión anual del Banco Mundial y el FMI celebrada en el año 1994 en Madrid constituyó un revulsivo para los sectores comprometidos en España, bien desde los movimientos

[*]
El presente apartado ha tomado como referencia diferentes documentos de trabajo, entre los cuales destaca «Transiciones en movimiento: la cultura de protesta en España y el ciclo de movilización global», de Ángel Calle y Manuel Jiménez. Documento de trabajo para Informe FOESSA 2008 www.foessa.es; sección «publicaciones» (VI Informe).

sociales, bien vinculados a las ONGD o a otras plataformas. Precisamente una plataforma social, la Plataforma 0,7%, que reivindicaba el cumplimiento del compromiso adquirido a fines de los setenta por los países ricos con el mundo en desarrollo de destinar el 0,7% del PIB a la ayuda al desarrollo, supo catalizar el sentimiento social en favor de la solidaridad y la justicia global y, durante varios meses, hubo acampadas populares en varias ciudades españolas por el 0,7%. Ese espacio constituyó la primera experiencia de confluencia de colectivos sindicales, ecologistas, las ONGD y la propia plataforma, y marcó el primer momento en que la sociedad española se sumó de forma visible a la demanda de justicia social a escala global, haciendo visibles en nuestro país los problemas del desarrollo global, hasta entonces escondidos en la coyuntura de su propio despegue económico.

7.1. Nueva etapa en la segunda mitad de los noventa

La segunda mitad de los noventa abre una nueva etapa en los espacios de movilización a escala global y también en el escenario español. De una parte, se profundiza el trabajo de ONGD y redes temáticas especializadas, que desarrollan tareas de análisis, investigación y *lobby* directo a gobiernos y organismos internacionales, trasladando a espacios de poder sus propuestas de mejora de las políticas públicas que afectan al mundo en desarrollo y haciendo oír la voz de organizaciones y movimientos sociales de países del Sur.

Por otro lado, los movimientos sociales alcanzan a través de las nuevas tecnologías vigencia a escala global, desde el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) de México hasta el Movimiento Indígena liderado por la Coordinadora de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) en Ecuador, pasando por el Movimiento Sin Tierra (MST) de Brasil. Las luchas de estos movimientos se convierten en una forma de reivindicación de grandes cambios a

escala global, a pesar de abordar problemáticas locales en los países en que surgen. Esos movimientos recibieron desde entonces el apoyo financiero de algunas ONGD, así como el respaldo social de movimientos amigos de todos los continentes.

Un rasgo diferenciador de las dinámicas y propuestas de los movimientos sociales ha sido el carácter marcadamente antigubernamental y *antidesarrollista* de muchas de sus propuestas y de la filosofía del conjunto de sus posicionamientos. Las ONGD y otras redes sociales, por su parte y desde su visión crítica y promotora de cambios sociales han pretendido, normalmente, modificar conductas gubernamentales, institucionales y sociales —esto último a través del comercio justo y el consumo responsable, por ejemplo.

El final de los noventa vivió varias campañas globales promovidas por grandes ONG de diferentes sectores, como las dirigidas a la erradicación de minas antipersonales, impulsada en España por Amnistía Internacional (derechos humanos), Greenpeace (medio ambiente) e Intermón Oxfam (desarrollo), que culminó con la aprobación por parte del Parlamento español de una norma que prohíbe la fabricación y exportación de minas y el establecimiento de planes de desminado, en lo que fue una parte de una gran campaña internacional exitosa.

Desde finales de los noventa se gestó un espacio global de debate y confluencia de redes, movimientos y organizaciones sociales de distinta naturaleza, el Foro Social Mundial, que celebró sus primeras ediciones en la ciudad brasileña de Porto Alegre, pasando después a la celebración de encuentros de movimientos y organizaciones sociales regionales —como los foros sociales de África, América o Europa—, sectoriales, como el Foro Social Mundial de las Migraciones, que en septiembre de 2008 celebró su tercera edición en Rivas Vaciamadrid, e incluso locales. El FSM y sus diferentes derivados visibilizaron un movimiento global de denuncia, activismo y trabajo de promoción social, y han jugado el papel de constituirse en espacio de discusión y amplificación —a través de los medios— de propuestas alternativas en el campo de la justicia global tanto a través de las demandas locales

como con campañas de alcance mundial. Pero estos foros tienen el reto pendiente de conseguir una influencia sobre la política real mediante una mejor coordinación y priorización de sus demandas, así como a través de un diálogo más sistemático y organizado con diferentes poderes tanto públicos como privados. La dispersión de propuestas y organizaciones es una debilidad todavía a superar en los foros sociales.

En ese mismo tiempo se lanzaron las campañas mundiales por la condonación de la deuda externa en el marco del año jubilar cristiano de 2000, en plataformas promovidas a escala nacional en más de 50 países con trabajos de investigación, movilización y *lobby* ante gobiernos, organismos internacionales y líderes mundiales. En el caso español, esa campaña fue promovida por Cáritas, Manos Unidas, Justicia y Paz y la Conferencia de Religiosos y Religiosas, con trabajos entre 1998 y 2001, y recogió más de un millón de firmas que fueron entregadas en 2001 al Presidente del Congreso de los Diputados. Posteriormente, otras campañas importantes impulsadas por las ONGD en España fueron la Campaña por el Derecho a la Alimentación, impulsada por las ONG Prosalus, Cáritas, Veterinarios sin Fronteras e Ingeniería sin Fronteras, o, a escala global, la Campaña Comercio con Justicia impulsada por la red Oxfam internacional.

Desde 2005 se puso en marcha la campaña «Pobreza Cero», promovida por las ONGD agrupadas en la Coordinadora de ONGD de España y en las diferentes coordinadoras y federaciones autonómicas, para reclamar una mayor contribución española al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, incluyendo la celebración de marchas contra la pobreza global en varias ciudades españolas en 2006 y 2007.

Las movilizaciones globales sobre la deuda externa se convirtieron ya desde el fin de los noventa en un espacio de reivindicación de diferentes movimientos sociales, normalmente con una visión de crítica más profunda a los poderes responsables y menos vocación de *lobby* directo que las ONGD. En diferentes puntos del territorio español se articuló una red, la Red Ciudadana para la Abolición de la Deuda Externa

(RCADE), que tuvo su origen en los grupos que se articularon en la plataforma «Adeu Deute» en Cataluña. La RCADE tuvo la virtud de aglutinar una gran capacidad movilizadora de grupos de procedencia diversa a escala local para la realización de una consulta ciudadana en todo el territorio español recogiendo más de un millón de votos simbólicos, un 97% de los cuales se expresaron a favor de la condonación de la deuda de los países más pobres coincidiendo con las elecciones generales de marzo de 2000.

Las campañas promovidas por las ONGD y las movilizaciones convocadas por los movimientos sociales ofrecieron a la ciudadanía diferentes formas de vincularse con reivindicaciones sociales por la justicia global, y el tema de la deuda externa fue así el catalizador principal de ese activismo entre 1999 y 2002. Sin embargo, si bien movilizaciones como la convocatoria, organización y ejecución de la consulta sobre la deuda implicaron momentos de alta movilización social, lo cierto es que la capacidad de esas movilizaciones para generar un estado de ánimo crítico y permanente en el conjunto de la sociedad no fue suficientemente profundo.

Eso sí, muchos de los sectores implicados en esos momentos álgidos de movilización y protesta social tuvieron un protagonismo especial en otros momentos, como fueron en el caso español las movilizaciones en contra de la celebración de la ABCDE Conference del Banco Mundial en Barcelona (2001), que no llegaría a celebrarse por las protestas de los movimientos sociales. En la última década estructuraron sus propuestas y protestas, además de en torno al tema de la deuda externa, contra la Europa del capital o contra el texto de la Constitución Europea, que no llegaría a ver la luz.

En el ámbito global se produjeron grandes movilizaciones por la justicia global y desde visiones alternativas, que se vieron empañadas por episodios esporádicos de violencia y de represión policial en Praga en 2000, con motivo de la asamblea anual conjunta del FMI y el Banco Mundial, o en Génova en 2001, con motivo de la celebración en esa ciudad de la cumbre del G-8 —donde murió un manifestante en la represión policial contra las movilizaciones—. En España también se vivieron esporádicos epi-

sodios de este tipo, en particular en la marcha convocada por la RCADE, que incluyó la toma pacífica de las escaleras del Congreso en Madrid en el año 2002.

Pero los momentos más relevantes del periodo analizado en lo que a movilización social se refiere fueron las grandes movilizaciones en contra de la guerra de Iraq en el primer semestre del año 2003, en las que la ciudadanía sin adscripción a movimiento alguno reaccionó con fuerza en contra de la política impulsada por el Gobierno español de apoyo a la política del Gobierno de los EE. UU. Fue la mayor movilización por una cuestión internacional que se recuerda en España, y pese a ser respaldada por un elevado número de colectivos, no puede achacarse su éxito más que a una ciudadanía cuya actitud crítica se desbordó con ese episodio de la reciente historia política de España.

Más recientemente han cobrado vigor campañas, como «¿Quién debe a quién?», sobre la deuda externa, que pone un acento especial en la investigación para desvelar y denunciar deudas ilegítimas y defender su anulación, impulsada por la red Ecologistas en Acción y el Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG), centro de pensamiento y activismo dependiente de la Cátedra UNESCO de la Universidad Politécnica de Cataluña. El ODG constituye un interesante ejemplo de institucionalización a partir de sectores activistas, dando lugar a una permanencia en el tiempo de capacidades investigadora y divulgadora, alimentando de conocimiento y denuncia social a organizaciones, movimientos sociales, medios de comunicación y sociedad en general.

7.2. Algunas lecciones de la experiencia reciente

De todas estas experiencias cabe señalar que los movimientos sociales en España han vivido una continua transformación, habiéndose dado una creciente integración de sectores provenientes de reivindicaciones diversas. Cabe también señalar que la capacidad de puesta en marcha de nuevas iniciativas ha sido perma-

nente, aunque el nivel de repercusión social y mediática y el grado de apoyo popular y social a sus iniciativas han sido poco significativos. La expansión en momentos puntuales —como fue la consulta por la abolición de la deuda del año 2000— ha demostrado la existencia de una base social disconforme con la realidad económica y política dispuesta a organizarse para acciones de protesta y resistencia, si bien el núcleo de quienes están siempre presentes en un escenario de protesta y reivindicación es muy minoritario.

Ciertas ONGD, por su parte, han demostrado haber crecido como agentes sociales, alcanzando un grado de conocimiento técnico suficiente para impulsar cambios desde el diálogo político, apoyado en movilizaciones de carácter simbólico, habiendo llegado a ser interlocutores válidos de organismos multilaterales, gobiernos, grupos políticos e incluso empresas destinatarias de sus acciones de denuncia y presión para diferentes temas —comercio, ayuda al desarrollo, deuda, comercio de armas—, así como voces autorizadas ante los medios de comunicación. En el lado contrario es preciso señalar que la capacidad movilizadora del sector se ha demostrado muy limitada, algo que se ha paliado con actos simbólicos con fuerte repercusión mediática.

Los movimientos sociales, a partir de un núcleo reducido y de posiciones radicales, consiguen periódicamente movilizar en torno a ciertos valores, protestas y reivindicaciones con relativo éxito. Sin embargo, por sus limitadas estructuras permanentes, la continuidad de las reclamaciones pierde fuerza e impide mantener un diálogo político continuado —que en muchos casos ni siquiera es el objetivo perseguido, que estaría más en la generación de conciencia social sobre las situaciones o problemáticas tratadas—. Por su lado, las ONGD que actúan en el campo de la investigación y la incidencia pública —que no son mayoría— han desarrollado capacidades suficientes y pueden garantizar estabilidad en la participación en procesos de diálogo prolongados en el tiempo con poderes públicos y privados, en lo que constituye un importante activo. Pero en el lado contrario, su capacidad movilizadora y la profundidad del contenido de sus propuestas políticas son muchas veces puestas en entredicho.

Los movimientos ecologista, antimilitarista y feminista han tenido un importante papel en la historia de la movilización y la protesta social en España, habiendo tenido protagonismo en momentos puntuales y en el mantenimiento de un activismo militante en la escala local. Así, las marchas antimilitaristas o pacifistas, las protestas locales de contenido ecologista o las reivindicaciones de los sectores feministas han dado lugar a cambios importantes, han conseguido despertar la conciencia de la sociedad en aspectos importantes y han mantenido organizada una base importante de sectores comprometidos. El tendencial avance hacia la confluencia de contenidos se ha vivido con la entrada de estos movimientos en ámbitos universales como los derechos humanos o la justicia económica.

La articulación global de los trabajos de movimientos, redes y organizaciones se contempla como el escenario más propicio para el logro de metas globales de justicia social, y los espacios abiertos en torno a los foros sociales pueden ser los lugares de confluencia de diferentes tendencias y visiones a favor de cambios estructurales en

el planeta. Con demasiada frecuencia diferencias y matices tanto entre ONGD y movimientos sociales como entre movimientos y organizaciones en el Norte y el Sur han motivado un mal aprovechamiento de las limitadas fuerzas sociales de cambio —que han alcanzado un reconocimiento social y político considerable en lo que constituye un importante *capital político*—. El mejor aprovechamiento de esas fuerzas invita a pensar que la búsqueda de confluencias y alianzas entre sectores diversos a favor de cambios sociales debiera ser una línea primordial, más que la búsqueda de adhesiones absolutas a valores no del todo compartidos.

Por último, el cambio hacia un mundo multipolar, la necesidad de entender e interactuar mediante el diálogo o la protesta con nuevos poderes e incidir y buscar un lugar influyente a favor de los sectores populares en un mundo cambiante supone un gran reto para ciudadanos, movimientos y organizaciones tanto del Norte como del Sur, y requiere de un esfuerzo adicional y de mayores capacidades de análisis tanto en España como en cualquier otro lugar del mundo.

8

Conclusiones

El mundo se encuentra en un acelerado proceso de cambio, tanto en lo geopolítico como en lo económico o en lo climático. Las hegemonías están cambiando con rapidez y ya no estamos en un mundo unipolar, sino ante un mundo que progresivamente se encamina a ser multipolar, y por tanto más complejo, con numerosos contrapoderes entrando en acción, tanto públicos como privados. Este nuevo contexto exige estrategias adaptadas a una realidad que sólo ahora empezamos a conocer, y lo que cabe esperar de una potencia media como España, tanto en lo económico como lo político o lo social, deberá estar matizado por los procesos de transformación en marcha y por la búsqueda de una adecuada lectura del mejor modo de promover el desarrollo y la justicia social.

En el campo de la gobernanza global, la política española ha mantenido a lo largo del tiempo una orientación preferente hacia la UE, que sólo se modificó durante el periodo de una mayor proximidad a los EE. UU., seguida del Mediterráneo y América Latina. En el campo del despliegue de misiones de paz, España ha sido un

socio activo de la comunidad internacional, y en el de la ayuda humanitaria ha jugado un papel muy por debajo de su potencial, habiendo iniciado sólo recientemente un cambio en las estructuras organizativas y del aumento de los recursos precisos para actuar con rapidez y eficacia ante situaciones que requieren respuestas humanitaria y de emergencia.

Parece claro que el reforzamiento del poder blando de las Naciones Unidas y una mayor participación y consistencia en las operaciones de mantenimiento de la paz y en la resolución de conflictos son prioritarias para el papel de España en este nuevo escenario. Asimismo, España debería jugar su papel más destacado desde Europa, prestando especial atención a sus aliados históricos, América Latina y el Magreb, y consolidando la presencia de África como nueva prioridad. Esa relación deberá tener como motor la promoción de un desarrollo que permita la seguridad humana, en directo diálogo con los gobiernos nacionales, abriendo y promoviendo cauces de diálogo con la sociedad civil y contribuyendo a una buena adaptación de la sociedad

de acogida a las importantes migraciones que llegan de esas y otras regiones.

En lo referido a comercio e inversión, España ha mantenido una actividad centrada en los países más ricos del planeta, siendo las relaciones con los países en desarrollo secundarias para los intereses de las empresas españolas. Bien es cierto que, en particular en lo referido a la actividad inversora, América Latina ha recibido una parte muy importante de la inversión española de grandes empresas energéticas, extractivas o de las telecomunicaciones. Por ello, el trabajo y el impacto en aquella región es mucho más amplio, y las empresas inversoras han obtenido grandes beneficios de su actividad en esa región en desarrollo. Pero, por otra parte, los países más pobres han quedado alejados de las redes comerciales e inversoras de las empresas españolas, y también de las políticas públicas para el fomento de las mismas.

Si nos referimos a comercio e inversión, es importante que se establezcan incentivos para la inserción de España en mercados menos avanzados y en los que la escasez de capital es más acuciante. El establecimiento de patrones y estándares para garantizar inversiones más beneficiosas para los países en desarrollo en que se implantan o en los que abren mercados las empresas españolas es una tarea central. Ello implica políticas socialmente responsables y positivas tanto para las empresas como para los países, superando las actuales políticas de RSC, que no son garantía de ese mejor impacto y suelen limitarse a actuaciones sociales compensatorias.

En relación con el cambio climático, España está en una posición de franco retraso con respecto a la mayor parte de Europa. Una larga década sin una sola medida efectiva ha dado paso a una fase, desde 2006, en que por vez primera comienzan a ponerse en marcha iniciativas públicas, todavía incipientes. Pero las mismas ni siquiera han comenzado a operar, por lo que el proceso de ajuste en el consumo de energías fósiles deberá ser acelerado y, posiblemente, agresivo en nuestro país. España ha apostado hasta ahora por realizar proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio, que, al generar en países en desarrollo sumideros de carbono o proyectos positivos para

el medio ambiente, permiten a España reducir su cuota declarada de emisiones.

Es importante que esos proyectos trasciendan la dimensión meramente ambiental para perseguir un mejor impacto social sobre las poblaciones de los países en desarrollo, acorde con las estrategias de desarrollo puestas en marcha y contenidas en los documentos programáticos de la ayuda española. Pero es el momento especialmente de que España tome en serio su responsabilidad con el entorno global y con el propio —la vulnerabilidad de España al cambio climático es también muy elevada— y comience a encaminarse a cumplir al fin con los compromisos alcanzados en el Protocolo de Kioto.

En relación con las políticas de ayuda al desarrollo y lucha contra la pobreza, España ha sido un donante menor hasta muy recientemente, aportando en promedio en los últimos diez años en torno al 0,23% de su PIB para esos fines —frente al compromiso del 0,7%—. A partir del año 2005 se ha vivido un significativo aumento de la ayuda, que en 2007 ya se encuentra en torno al 0,4%, en torno al promedio de los países más avanzados. La ayuda española está especialmente centrada en América Latina, canaliza un importante volumen a través de proyectos realizados por ONGD, y mantiene un considerable atraso en su orientación estratégica, con una limitada asociación con los países receptores de la ayuda.

Es importante que España en este campo se adhiera a las mejores prácticas internacionales, aumentando su impacto sobre la pobreza mediante el reforzamiento de las instituciones, la transparencia y la participación social y colaborando de manera directa con los gobiernos de los países en desarrollo, coordinándose de manera activa con otros donantes y promoviendo la transparencia y la participación social. Queda pendiente el importante reto de una mejor articulación y coordinación con el conjunto de la cooperación descentralizada y la conclusión exitosa de una reforma del sistema de ayuda iniciada en 2005 y que puede decirse que aún no ha llegado siquiera a la mitad del camino, para conseguir un sistema de cooperación eficaz, eficiente y dotado de las instituciones y personas capaces de impulsar esta nueva etapa adecuada-

damente, y que el sobresaliente aumento de la ayuda que se está produciendo tenga el mejor impacto posible.

Por último, el papel de movimientos y organizaciones sociales ha ido evolucionando en las últimas décadas, con presencia y participación en diferentes espacios y temáticas. Las ONGD han mantenido un perfil con marcado carácter de servicio en los países en desarrollo, pero algunas de ellas y sus redes internacionales se han adentrado, en ocasiones con éxito, en el desarrollo de campañas de concienciación y presión

política ante los poderes públicos o entidades privadas. Por su parte, los movimientos sociales han evolucionado hacia contenidos más integrales y, desde una visión de necesidad radical de cambio, han mantenido niveles consistentes de movilización, más recientemente en torno a las demandas de justicia económica global. El reto es, por una parte, la coordinación de actuaciones entre todos estos sectores para mejorar su capacidad de presión a los poderes públicos y privados, y por otra, hacerlo en el contexto de un mundo en transición y rápidamente cambiante.

9

Bibliografía

- AGOSIN, M.; MAYER, R. (2000): *Foreign Investment in Developing Countries. Does it Crowd in Domestic Investment?* Geneva: UNCTAD Discussion Papers n.º 146.
- ALONSO, J. A. (1999): *Estrategia para la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- (2007): «Ayuda internacional: ¿tiempos de cambio?». *Temas para el debate*, 150. (Ejemplar dedicado a: Cooperación al desarrollo).
- ÁLVAREZ, J. (1995): *Movimientos sociales en España: del modelo tradicional a la modernidad post-franquista*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- ATIENZA, J. (2006): «Migraciones, remesas y desarrollo». En OLIVIÉ y SORROZA: *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Barcelona: Editorial Ariel.
- ATIENZA AZCONA, J. (2002): *La deuda externa del mundo en desarrollo. Teoría, realidad y alternativas*. Madrid: AKAL.
- BECK, U. (2002): *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- BRUNTLAND (1987): *Nuestro futuro común*. United Nations, General Assembly.
- CALLE, Á. (2005): *Nuevos movimientos globales. ¿Hacia la radicalidad democrática?* Madrid: Editorial Popular.
- CASTELLS, M. (1986): *La ciudad y las masas: sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza Editorial.
- COLLIER, P. (2007): *The bottom billion*. Oxford: Oxford University Press.
- DAVID, Ch. P. (2007): *La Guerra y la Paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Icaria Ed.
- DELLA PORTA, D. (coord.) (2007): *The Global Justice Movement: Cross-national and Transnational Perspectives*. Nueva York: Paradigm Publishers.
- DÍAZ-SALAZAR (2002): *Justicia global: las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre*. Barcelona: ICARIA.
- ESCARIO, P.; ALBERDI, I., y LÓPEZ, A. I. (1996): *Lo personal es político: el movimiento feminista en la transición*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU (2006): *Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*. Barcelona: Icaria Editorial.
- FALK, A. (2004): *The Declining World Order: America's Imperial Geopolitics*. New York: Routledge.
- FUKUYAMA, F. (1992): *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.

- GARCÍA, C. (2006): «Cómo hacer para que la inversión directa contribuya al cumplimiento de los objetivos del milenio». En OLIVÉ y SORROZA: *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Barcelona: Editorial Ariel.
- GREEN, D. (2008): *De la pobreza al poder*. España: Ediciones octaedro, Oxfam Internacional. (www.oxfam.org; www.fp2p.org).
- GÓMEZ-OLIVÉ, TARAFA, ICETA, ACOSTA y ATIENZA (2004): *Informe sobre la deuda externa en el Estado español*. Barcelona: ICARIA/Observatorio de la deuda externa en la globalización.
- HUNTINGTON, S. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. New York: Simon and Schuster.
- IBARRA, P., y TEJERINA, B. (eds.): *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Editorial Trotta.
- ICE (2007): «El sector Exterior en 2006». *Boletín Económico de ICE*, 2916. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- ICEX (2007): *Apoyos financieros públicos a la implantación e inversión de la empresa española en el exterior*. Madrid: Instituto Español de Comercio Exterior.
- INTERGOVERNAMENTAL PANEL EXPERTS ON CLIMATE CHANGE (2007): *IPCC Fourth Assessment Reports*. Cambridge University Press.
- INTERMÓN OXFAM (varios años): *La realidad de la ayuda*. Madrid: Intermón Oxfam.
- INTERMÓN-OXFAM y GOCMA, (2008): *Análisis del impacto de los proyectos MDL sobre el desarrollo humano*. En preparación.
- JIMÉNEZ, M. (2005). *El impacto político de los movimientos sociales. Un estudio de la protesta ambiental en España*. Colección Monografías, 214. Madrid: CIS-Siglo XXI.
- JIMÉNEZ, M., y CALLE, Á. (2007): «The Global Justice Movement in Spain». En Della Porta, D. (coord.)
- KALDOR, M. (2001): *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- KAPLAN, R. (2001): *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York: Random House.
- KRUGMAN, P., y VENABLES, A. (1995): «Globalization and the inequality of nations». *The quarterly journal of economics*, vol. CX.
- LARAÑA, E. (1999): *La construcción de los movimientos sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- LUTTWAK, E. (2005): *Para bellum, la estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- MARÍN, A. (2005): *El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y África Subsahariana: Cotonu y los Acuerdos de Asociación Económica*, n.º 6/2005. Madrid: Real Instituto Elcano.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2000, 2005): *Plan Director de la cooperación española 2001-2004; 2005-2008*. Madrid: MAAEE.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia*. Madrid: MMA.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, y MEDIO RURAL Y MARINO (2008): *Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Serie 1990-2006*. Envío a Naciones Unidas.
- NACIONES UNIDAS (1997): *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*.
- NÚÑEZ, J. A.; HAGERAATS, B., y REY, F. (2007): *Seguridad humana: recuperando un concepto necesario*. Cuaderno IECAH n.º 7.
- OLIVÉ, I., y SORROZA, A. (2006): *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Barcelona: Editorial Ariel.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2007): *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. New York: Naciones Unidas.
- REY MARCOS, F., y GONZÁLEZ BUSTELO, M. (2000): «Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia». En *Anuario CIP 2000*. Barcelona: Icaria.
- SAMPEDRO, V. (1997): *Debates sin mordaza: desobediencia civil y servicio militar, 1970-1996*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Constitucionales.
- SLAUGHTER, A. (2004): *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- STEINBERG, F. (2007): *El futuro del comercio mundial: ¿Doha o regionalismo y bilateralismo?* n.º 95. Madrid: Real Instituto Elcano.
- STIGLITZ, J. (2002): *El malestar en la globalización*. 1.ª edición. Madrid: de Taurus.
- UNCTAD (2007): *World Investment Report, 2007. Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*. 1st Edition. New York and Geneva: United Nations Publications.
- VV. AA. (2007): *La internacionalización de la empresa española: ICE Información Comercial Española*, n.º 839, nov-dic 2007. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- WORLD BANK (2007): *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. 1st Edition. Washington DC: The World Bank.