

**La
Realidad
de la
Ayuda 2004-2005**

**La
Realidad
de la
Ayuda 2004-2005**

Director de la colección:
José M^a Vera

Coordinación de la edición:
Marta Arias

Agradecemos la colaboración del equipo territorial de Intermón Oxfam en la recopilación de datos sobre Cooperación Descentralizada.

Los capítulos 1 y 4 han sido elaborados por el ICEI, bajo la dirección de José Antonio Alonso.
El capítulo 5 ha sido elaborado por el grupo «Género y Desarrollo» de la CONGDE.

Equipo de trabajo en Intermón Oxfam:
Isabel M.^a Pérez, Manuel Lorente y Enrique Ortega

Diseño de la cubierta:
Javier Valmaseda / Ediciones Octaedro

Fotografía de la cubierta:
Esther Mira / Intermón Oxfam

Coordinación de la producción:
Elisa Sarsanedas

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

ISBN: 84-8452-323-3
Depósito Legal: B.44.478-2004

Realización: Ediciones Octaedro

Impresión: LV Grupo Gráfico

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

Impreso en papel ecológico

Índice

Preámbulo. <i>Ignasi Carreras</i>	7
1. La Ayuda a Desarrollo en España en 2003-2004 <i>José Antonio Alonso, Sergio Tezanos, Julia Espinosa, Isabel M^a Pérez y Marta Arias</i>	9
1 El panorama internacional de la cooperación para el desarrollo	11
2 España entre los donantes	18
3 Distribución geográfica de la ayuda	24
4 Distribución sectorial de la ayuda	32
5 Ayuda multilateral	37
6 Principales instrumentos	42
7 Cooperación descentralizada	51
2. Propuestas para el Plan Director <i>José María Vera</i>	57
3. Créditos FAD: de nuevo, en el punto de mira <i>Manuel Lorente y Marta Arias</i>	81
4. La cooperación cultural española: más allá de la promoción exterior <i>José Antonio Alonso, Liliana Lozano y María Ángela Prialé</i>	115
5. ¿Es la igualdad de género un objetivo real de la AOD española? <i>Paula Cirujano y Marta Cirujano</i>	153

Preámbulo

La *realidad de la ayuda 2004-2005* sale a la luz en uno de los momentos más trascendentes de los últimos tiempos en lo que a la Cooperación al Desarrollo respecta. En el ámbito internacional, estamos en puertas de inaugurar un año en el que los gobiernos del mundo se juegan de manera definitiva la credibilidad de su compromiso con los Objetivos del Milenio. En septiembre de 2005 sus representantes se volverán a encontrar, convocados por las Naciones Unidas, para analizar los avances y retrocesos 10 años antes del mítico 2015. Desde ya, las alarmas están sonando, particularmente para regiones como el África subsahariana, que corre el riesgo de quedarse definitivamente fuera del mapa del desarrollo.

Por ello, organizaciones sociales de todo el mundo se han puesto en marcha para convocar a lo largo del año 2005 grandes movilizaciones que exijan a los gobernantes el cumplimiento de sus compromisos. Algunos de ellos han empezado a dar señales alentadoras de acción, destacando el caso del Reino Unido, que se ha convertido en el segundo país miembro del G8 –junto con Francia– en establecer una fecha concreta para alcanzar el 0,7%.

Una tendencia positiva que por una vez se ve reforzada desde nuestro país, con el compromiso firme del nuevo gobierno de destinar a cooperación, al finalizar la presente legislatura, el 0,5% del PIB –como paso previo al 0,7% en el año 2012–. El compromiso incluye además importantes medidas destinadas a mejorar la calidad de la ayuda española, así como su orientación a la erradicación de la pobreza y el logro de los Objetivos del Milenio.

En este contexto, *La realidad de la ayuda 2004-05* ha tratado de contribuir a este esfuerzo con propuestas y recomendaciones concretas, partiendo de un análisis mejorado de los últimos datos disponibles –teniendo en cuenta para ello el resultado de la evaluación de los diez primeros años del informe reseñada en la edición anterior–. Así, en esta edición hemos contado nuevamente con la colaboración del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) a través de su director, José Antonio Alonso, que nos ha ayudado a revisar el tratamiento siste-

mático de la información sobre la AOD española en el año 2003, recogida como es habitual en el capítulo primero. El resultado es un análisis más completo y ordenado, que esperamos resulte de utilidad e interés para nuestros lectores habituales. El segundo capítulo constituye una mirada hacia delante, recogiendo de manera muy resumida algunas consideraciones básicas que, a nuestro modo de ver, deberían recogerse en el próximo Plan Director de la Cooperación Española para que de verdad constituya un punto de inflexión en la trayectoria de nuestra ayuda.

En el capítulo tercero retomamos un tema largamente debatido y nunca resuelto en la cooperación española: los créditos FAD. Y lo hacemos con una mirada complementaria a nuestro tradicional enfoque desarrollista, tratando de analizar en qué medida este instrumento constituye una herramienta útil y adaptada a los tiempos, no sólo para contribuir al desarrollo, sino también para apoyar la internacionalización de la empresa española. El resultado de este análisis es claramente crítico y cuestionador de la situación actual, exigiendo la adopción de medidas valientes en la revisión anunciada del instrumento. Por su parte, el capítulo cuarto —que ha sido elaborado íntegramente por el ICEI— analiza en profundidad otro ámbito clave de la ayuda española en los últimos años, como es el de la cooperación cultural. A pesar de su creciente importancia, se aprecia una falta de claridad preocupante en los conceptos y actuaciones que sería conveniente revisar a la luz del nuevo Plan Director.

En el último capítulo del informe venimos haciendo un esfuerzo por incorporar los análisis y propuestas de otras organizaciones y colectivos, deteniéndonos en este caso a analizar el enfoque de género de la cooperación española de la mano del grupo de género de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE). El capítulo constituye una seria llamada de atención hacia un tema que se ha instalado en los discursos pero, lamentablemente, no ha calado en las acciones tanto como debería.

En definitiva, un esfuerzo más por combinar el análisis técnico y las propuestas programáticas, que esperamos resulte de utilidad para todos aquellos que apuestan por hacer del año 2005 un momento clave para reorientar la cooperación española.

IGNASI CARRERAS
Director General de Intermón Oxfam

La Ayuda al Desarrollo en España en 2003-2004

JOSÉ ANTONIO ALONSO, SERGIO TEZANOS, JULIA ESPINOSA,
ISABEL M^a PÉREZ Y MARTA ARIAS

*Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)
e Intermón Oxfam*

1. El panorama internacional de la cooperación para el desarrollo

Desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo, **el año 2003 admite una lectura ambivalente, cargada de luces y sombras**. Por una parte, es un año en el que, por segunda vez consecutiva, **crecen los recursos internacionales destinados a la ayuda al desarrollo**, incrementando la intensidad del esfuerzo realizado por los donantes. Se pone, así, fin a un período que dominó la segunda mitad de los años noventa, de franco retroceso del compromiso de los donantes con las tareas de solidaridad internacional. Pero, por otra, **el año evidencia lo lejos que están los donantes de los compromisos adquiridos a escala internacional**, tanto respecto a lo oficialmente asumido por ellos en el seno de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo –*Cumbre de Monterrey*– como en relación con la movilización de recursos requerida para hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por lo que se refiere al primero de los aspectos, el volumen total de la *Ayuda Oficial al Desarrollo* (AOD) movilizado en 2003 por el conjunto del CAD alcanzó la cifra de 68.483 millones de dólares. Ello supuso un aumento de 10.209 millones de dólares respecto a la canalizada en el año precedente: es decir, **en términos corrientes la ayuda creció un significativo 17,5%**. Como consecuencia de este incremento en los recursos, se ha elevado también el coeficiente que expresa el esfuerzo financiero en términos del PNB de los donantes, que ha pasado del 0,23% del año 2002 al 0,25% propio de 2003. Todavía se está muy lejos, sin embargo, del coeficiente que venía siendo habitual hasta comienzos de la década de los noventa, que oscilaba en torno al 0,34%. De forma similar, la ayuda suministrada por los países miembros de la Unión Europea creció en 6.876 millones de dólares en 2003, aunque sin que ello supusiese una alteración del esfuerzo

respecto del PNB comunitario (0,35%). Así, pues, algo más de las dos terceras partes del incremento de la ayuda en el año se debe a los países que forman parte de la UE. Es conveniente señalar que el crecimiento de la ayuda del que se ha dado cuenta es un fenómeno relativamente generalizado: del total de los donantes, diez han visto incrementada su ayuda en el último año (cuadro 1).

Cuadro 1. Panorama general de la ayuda internacional. Países miembros del CAD

	Millones EE.UU. \$		% AOD/PNB	
	2002	2003	2002	2003
Nueva Zelanda	122	169	0,22	0,23
Luxemburgo	147	189	0,77	0,80
Portugal	323	298	0,27	0,21
Grecia	276	356	0,21	0,21
Austria	520	503	0,26	0,20
Irlanda	398	510	0,40	0,41
Finlandia	462	556	0,35	0,34
Australia	989	1.237	0,26	0,25
Suiza	939	1.297	0,32	0,38
Dinamarca	1.643	1.747	0,96	0,84
Belgica	1.072	1.887	0,43	0,61
ESPAÑA*	1.712	2.030	0,26	0,23
Noruega	1.696	2.043	0,89	0,92
Suecia	1.991	2.100	0,83	0,70
Canada	2.006	2.209	0,28	0,26
Italia	2.332	2.393	0,20	0,16
Holanda	3.338	4.059	0,81	0,81
Gran Bretaña	4.924	6.166	0,31	0,34
Alemania	5.324	6.694	0,27	0,28
Francia	5.486	7.337	0,38	0,41
Japón	9.283	8.911	0,23	0,20
Estados Unidos	13.290	15.791	0,13	0,14
TOTAL CAD	58.274	68.483	0,23	0,25
del cual:				
Países miembros de la EU	29.949	36.825	0,35	0,35
Memo:				
Esfuerzo promedio por país			0,41	0,41

Fuente: OECD: CAD.

* Pese a que en el CAD se atribuye a España un coeficiente del 0,25%, en 2003, los datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo fija ese coeficiente en el 0,23%.

Pese al incremento de recursos señalado, las cifras manejadas por los donantes se encuentran todavía alejadas de las que serían necesarias para cumplir con sus compromisos internacionales. Para empezar **sigue siendo reducido el número de países cuya ayuda supere el 0,7% del PNB**. Se trata de los mismos cinco países de los últimos años: Luxemburgo, Dinamarca, Noruega, Suecia y Holanda. Si, de acuerdo a lo comprometido, todos los países aplicasen el 0,7%, la cifra de ayuda se hubiese situado en magnitudes cercanas a los 200 mil millones de dólares (cuadro 2, columna 2). La diferencia entre lo efectivamente aportado y esa canti-

dad supone algo más de 130 mil millones de dólares, una cifra que duplica la ayuda asignada en 2003 (cuadro 2, columna 3). Como se puede observar, las dos terceras partes de este incremento debieran ser aportadas por Estados Unidos y Japón, dos importantes donantes que mantienen su compromiso en materia de ayuda muy alejado de la cuota requerida.

Un segundo compromiso internacional es el que se deriva de los acuerdos adoptados en la Cumbre de Monterrey, detectándose, también en este caso, diferencias significativas entre la realidad y lo comprometido. Para valorar el grado de incumplimiento conviene

Cuadro 2. Proyecciones de la ayuda en diversos escenarios

Pais	AOD 2003 0,7 (%)	Si se aplicase	Diferencia	Objetivos Milenio (crec.lineal) (**)	Diferencia	Objetivos Milenio 0,25 (***)	Diferencia	Objetivos Monterrey (****)
	(1)	(2)	(3)=2-1	(4)	(5)=4-1	(6)	(7)= 6-1	(8)
N. Zelanda	169	514	345	155	-	183	14	195
Luxemburgo	189	189	-	195	6	189		270
Portugal	298	993	695	372	74	354	56	844
Grecia	356	1.186	830	280	-	423	67	645
Austria	503	1.760	1.257	739	236	628	125	1.375
Irlanda	510	870	360	398	-	510		934
Finlandia	556	1.144	588	540	-	556		736
Australia	1.237	3.463	2.226	1.211	-	1.237		2.841
Suiza	1.297	2.389	1.092	1.260	-	1.297		2.028
Dinamarca	1.747	1.747	-	2.267	520	1.747		2.016
Bélgica	1.887	2.165	278	1.203	-	1.887		2.178
España	2.030	5.684	3.654	2.410	380	2.206	176	3.300
Noruega	2.043	2.043	-	1.867	-	2.043		2.564
Suecia	2.100	2.100	-	2.312	212	2.100		3.463
Canadá	2.209	5.947	3.378	2.127	-	2.209		2.615
Italia	2.393	10.469	8.076	2.257	-	3.739	1.346	5.697
Holanda	4.059	4.059	-	4.401	342	4.059		5.784
Reino Unido	6.166	12.694	6.528	6.354	188	6.166		8.341
Alemania	6.694	16.735	10.041	6.924	230	6.694		9.178
Francia	7.337	12.526	5.189	5.825	-	7.337		9.315
Japón	8.911	31.188	22.277	13.664	4.753	11.138	2.227	9.927
EEUU	15.791	78.955	63.164	15859	68	28.198	12.407	18.718
TOTAL	68.483	198.820	130.338	72.625	7.009	84.900	16.418	92.964
% PNB	0,25	0,72		0,26		0,29		0,29

Fuente: CAD y FMI

(*) Sólo para los que no lo aplican

(**) AOD en 2003 resultante del incremento lineal para alcanzar en 2006 los 118 mil millones de ayuda

(***) AOD en 2003 si todos los países cumplieren, cuando menos, el 0,25%

(****) AOD en 2006 para aquellos que han establecido compromisos para esa fecha

poner en relación el nivel de recursos efectivamente manejado por los donantes con el que resultaría: a) de cumplir las propias proyecciones o compromisos que, en algunos casos, los países acordaron; b) en aquellos países comunitarios en los que no hay proyecciones propias, las que resultarían de poner en marcha un proceso lineal tendente a cumplir el compromiso mínimo de la Unión Europea de alcanzar un 0,33% del PNB en 2006; y c) en el resto de los casos mantener el coeficiente vigente en 2003. En la columna 8 del cuadro 2 se da información del compromiso de recursos que se alcanzaría en 2006: se estarían canalizando en forma de ayuda una cantidad cercana a los 90 mil millones de dólares, lo que supondría un esfuerzo promedio de los donantes del 0,29% de su PNB. Se trata, sin duda, de una estimación modesta, ya que supone que todos aquellos países que no han hecho explícita una senda de ampliación de sus recursos de ayuda, mantendrán el coeficiente que tienen en estos momentos sin variación alguna. Es muy posible que alguno de estos países, sin embargo, incrementen su compromiso en materia de ayuda de aquí a 2006, aumentando el agregado total y el coeficiente resultante. En todo caso, la estimación sirve para apuntar dos conclusiones: i) la primera es que **para cumplir sus propios compromisos, los donantes habrán de someter sus recursos de ayuda a un importante proceso de expansión en los próximos dos años;** ii) **pero, aun así, salvo que más países se sumen a incrementar sus fondos de ayuda, no se alcanzarán para 2006 ni siquiera las cuotas tradicionales en el coeficiente de AOD sobre el PNB –el 0,33-0,34%– propio de la década de los ochenta.**

Por último, el desafío más relevante al que se enfrenta la comunidad internacional es dar cumplimiento cabal a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, suscritos en el año 2000, en la llamada Cumbre del Milenio. Como es sabido, en esa fecha 189 países se comprometieron, en la llamada Declaración del Milenio, a hacer el máximo esfuerzo para avanzar en la erradicación de la pobreza y del

hambre y en la promoción de la educación, la salud, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental. Semejantes propósitos se concretaron en 8 objetivos genéricos, traducidos a 18 metas y con 48 indicadores para su seguimiento.

Pues bien, la revisión del grado de cumplimiento de lo acordado arroja un balance notablemente crítico, con dos grupos de países claramente diferenciados: los que están en condiciones de alcanzar los objetivos acordados y aquellos que difícilmente los cumplirán de seguir con las tendencias actuales. Por regiones, Asia Oriental y, en menor medida, Asia Meridional forman parte del primer grupo, con una manifiesta tendencia hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos. El muy destacado comportamiento económico, a lo largo de la última década, de dos de los países de mayor volumen demográfico del área, India y China, ayuda a explicar estos resultados. En el segundo grupo, entre aquellos que difícilmente cumplirán los objetivos, se encuentran América Latina, Europa Oriental y, sobre todo, África subsahariana. En conjunto, y pese al peso demográfico de las regiones asiáticas, lo cierto es que, de seguir las tendencias actuales, a escala internacional sólo se lograrán cumplir dos de los objetivos marcados: reducir a la mitad la pobreza y reducir a la mitad la población sin acceso al agua. Otros dos objetivos estarían en tendencia hacia su cumplimiento; se trata de la reducción de la incidencia del hambre y el acceso al saneamiento. En el resto se estaría muy alejados de la posibilidad de alcanzar los Objetivos.

No obstante, incluso esta percepción puede ser engañosa, ya que el buen comportamiento de países de alto peso poblacional enmascara, en los valores medios, la deficiente trayectoria de muchos otros. A este respecto, ha de recordarse que el desafío no es sólo obtener un cumplimiento agregado de los Objetivos, sino garantizar que todos los países y las regiones los cumplan.

Pues bien, una imagen del grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio por regiones la ofrece el cuadro 3.

De seguir con las tendencias actuales, África subsahariana no cumplirá el objetivo de tener educación primaria universal hasta pasado el año 2100 (en concreto, en 2129), no reducirá en dos terceras partes la mortalidad infantil hasta 2106 y es imposible fijar la fecha de cumplimiento de los objetivos referidos al hambre, la pobreza y el acceso al saneamiento porque la tendencia actual no es de progreso, sino de manifiesto retroceso. Por su parte, Asia Meridional, la segunda región de mayor incidencia de la pobreza, no logrará

hasta después de 2100 hacer universal la educación primaria, reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil o el porcentaje de población sin acceso al saneamiento. Incluso, una región de desarrollo intermedio como América Latina, con las tendencias actuales, no logrará reducir la pobreza a la mitad hasta pasado el año 2200. En suma, **de seguir las cosas como hasta el momento difícilmente se logrará alcanzar los objetivos solemnemente proclamados por la comunidad internacional.**

Cuadro 3. Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Año de cumplimiento	Pobreza	Hambre	Educación Primaria	Igualdad de género	Mortalidad infantil	Acceso al agua	Acceso a saneamiento
2000	Estados Árabes		Asia Oriental	Asia Oriental		Europa Oriental	
	Asia Oriental		América Latina	América Latina			
			Europa Oriental	Europa Oriental			
				MUNDO			
2015	Asia Meridional	Asia Oriental	Estados Árabes	Asia Meridional	América Latina	Asia Meridional	
	MUNDO	América Latina		Estados Árabes		América Latina	
				África subsahariana		MUNDO	
2100		Asia Meridional	Asia Meridional		Asia Oriental	Asia Oriental	Asia Oriental
		MUNDO	MUNDO		Asia Meridional	África subsahariana	Asia Meridional
					Estados Árabes		América Latina
2150					MUNDO		MUNDO
			África subsahariana		África subsahariana		
2200					Europa Oriental		
		América Latina					
Retroceso	África subsahariana	Estados Árabes					África subsahariana
	Europa Oriental	África subsahariana					

Fuente: PNUD (2004)

Por supuesto, revertir esta situación es obligación de todos, de los países desarrollados y de los países en desarrollo, porque en todos se han producido incumplimientos. No obstante, en el caso de los países desarrollados no existe razón alguna para que tales incumplimientos se produzcan, ya que disponen de economías sólidas, que han vivido a lo largo de los últimos tres lustros un proceso de aceptable estabilidad y dinamismo económico. Semejante bonanza no se ha traducido, sin embargo, en logros suficientes en los

ámbitos a los que se refiere la Declaración del Milenio.

Para que los Objetivos proclamados pudieran cumplirse sería necesario que se produjese una coincidencia de factores: un mayor crecimiento y una más decidida acción distributiva en buena parte de los países en desarrollo, una corrección a la baja de los niveles de protección de los mercados industriales, una política más activa de cancelación de la deuda externa a los países más pobres y una ampliación significativa de los recursos

canalizados como ayuda al desarrollo. Por lo que se refiere a este último aspecto, los estudios evalúan en una amplia horquilla que va de los 40 a los 70 mil millones de dólares adicionales de ayuda al año necesarios para hacer viables los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si se establece la cifra requerida en torno a los 50 mil millones de dólares y se acepta un generoso período transitorio de un lustro para que los donantes alcancen semejante objetivo, a partir de la fecha en que el acuerdo se adoptó, habría que situar la ayuda en 2006 en una cifra algo superior a los 118 mil millones de dólares corrientes. Para alcanzar ese compromiso a través de una progresión lineal en las cifras de ayuda, en 2003 la comunidad internacional debiera estar aportando 72 mil millones de dólares: 7 mil millones más de los efectivamente comprometidos en ese año (columnas 4 y 5 del cuadro 2). En ese caso la AOD española debiera estar en los 2.410 millones de dólares, cerca de 400 más de los efectivamente comprometidos en 2003.

La cifra agregada también se hubiese logrado si todos los donantes que no alcanzan ese nivel hubiesen dedicado a la ayuda al desarrollo como mínimo el 0,25% de su PNB. La columna 6 del cuadro 2 da información de los compromisos respectivos: como puede observarse en la columna 7, el propósito marcado se hubiese logrado si Italia, Japón y Estados Unidos hubiesen cumplido con tan modesto propósito.

Los 72 mil millones resultantes para el conjunto del CAD hubiesen garantizado, de seguir el mismo ritmo de expansión, alcanzar los 118 mil millones de dólares en 2006, integrando los 50 mil millones más de ayuda en términos corrientes requeridos para hacer viables los Objetivos del Milenio. El hecho de que ni siquiera se haya conseguido un propósito tan modesto revela las dificultades para generalizar a la comunidad internacional de donantes el esfuerzo requerido para hacer realidad aquellos objetivos que ellos mismos suscribieron. En todo caso, **los incumplimientos más notables están fácilmente**

localizables en los casos de Italia, Japón y Estados Unidos.

Además de los problemas relacionados con la cuantía de la ayuda, es necesario considerar aquellos otros que emanan de la distorsión producida en la orientación de los flujos. En este ámbito **el problema más central aparece relacionado con la emergencia en algunos donantes de una agenda de seguridad internacional, de lucha contra el terrorismo, que puede distorsionar la orientación y contenidos de la política de ayuda.** Para muchos es claro que existe un vínculo entre pobreza e inseguridad: la persistencia de la pobreza extrema contribuye a deslegitimar el sistema internacional y tiende a alimentar las reacciones de odio y de violencia. Se trata, en todo caso, de una relación compleja, mediada por otros factores adicionales. Es razonable pensar que un efectivo combate contra la pobreza puede atenuar las manifestaciones de violencia e inseguridad internacional, pero resultaría absolutamente inadecuado subordinar la ayuda a propósitos instrumentales derivados de la lucha contra el terrorismo. En gran medida porque es dudosa la eficacia de semejante proceder, ya que es posible que no se consiga ninguno de los dos objetivos previstos. Ambos tienen conexiones, pero también condicionantes específicos que obligan a un tratamiento diferenciado de los temas. Por lo demás, la instrumentación señalada puede acabar por desnaturalizar la ayuda, subordinándola a una agenda que no le es propia y sometiéndola a una dinámica marcada por las conveniencias circunstanciales del donante (en lugar de por las necesidades del receptor). En suma, aunque tenga efectos indirectos positivos (externalidades) sobre otros ámbitos, **la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano constituyen objetivos en sí mismos, sobre los que debiera concentrarse la comunidad internacional, sin otros condicionamientos** (Recuadro 1).

RECUADRO 1

LA «SECURITIZACIÓN» DE LA AYUDA TRAS EL 11-S: NI SEGURIDAD, NI DESARROLLO

José Antonio Sanahuja¹

En los años noventa, el fin de la guerra fría permitió situar la pobreza y el derecho al desarrollo como objeto y justificación de la ayuda externa. Tras los atentados del 11-S y el 11-M, y las guerras de Afganistán e Iraq, estos objetivos están perdiendo importancia frente a la seguridad nacional y el antiterrorismo, que se convierten en objetivos expresos y argumentos legitimadores de la ayuda. La «securitización» de la ayuda recorre todo el espectro ideológico. Para los «halcones» neoconservadores de la Administración Bush, la ayuda es un mero instrumento de política exterior, subordinado a la «guerra contra el terrorismo». Para las «palomas» de la UE o Naciones Unidas, la ayuda es necesaria para afrontar la desesperación y el resentimiento causado por la pobreza y la desigualdad, que constituye el «caldo de cultivo» del fundamentalismo religioso del que se nutren las redes terroristas globales.

Este cambio de discurso tiene visibles efectos en las prioridades geográficas y sectoriales de la ayuda. Con prácticas que recuerdan la guerra fría, los países relevantes en la «guerra contra el terrorismo» reciben los mayores aumentos de ayuda económica y alivio de la deuda. Pakistán, un «Estado paria» que dejó de recibir fondos debido a las pruebas nucleares y el régimen militar, se convirtió en 2002 en el cuarto receptor mundial de ayuda de Estados Unidos, con 600 millones de dólares. La UE y sus Estados miembros otorgaron otros 700 millones, junto con amplias preferencias comerciales. La «política de chequera» se sumó a las presiones diplomáticas para lograr votos favorables en el Consejo de Seguridad en vísperas del ataque a Iraq, y Turquía fue tentada con fuertes sumas a cambio de convertirse en la base de ese ataque. Las guerras emprendidas tras el 11-S exigen sumas elevadas para reconstruir lo dañado, detrayendo fondos de otros países y de necesidades de desarrollo. El argumento antiterrorista también justifica un aumento de la cooperación militar y policial. En el presupuesto 2004, la mitad de la ayuda externa total de Estados Unidos tiene objetivos de seguridad expresos, mientras que a finales de los noventa sólo era una cuarta parte.

Esta tendencia afecta también a las organizaciones internacionales. Para explicar por qué el FMI rescató a Turquía, al tiempo que se abandonaba a Argentina, el

Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Paul O'Neill, se limitó a afirmar que «*national security is first*». También se presionó al Banco Mundial para convertir sus préstamos en un «soborno» para ganar aliados, según la expresión utilizada por *The Economist*. En este escenario, África subsahariana y América Latina son claros perdedores, con la obvia excepción del conflicto de Colombia, que ahora es visto a través del prisma de la «guerra global contra el terrorismo».

Con el Gobierno del Partido Popular, España fue un claro exponente de estos cambios. En 2003, la ayuda a Iraq se tradujo en una drástica reducción de los fondos para África subsahariana. Además, el Presidente Aznar llegó a vincular la ayuda española a los países centroamericanos con la participación de sus soldados en la «brigada Plus-Ultra» desplegada en Iraq, y se ofreció ayuda militar al gobierno de Colombia, incluyendo cazabombarderos y tanques pesados, por otra parte claramente inadecuados para enfrentarse a las FARC.

Otros países donantes han hecho del antiterrorismo un objetivo explícito de sus políticas de cooperación. En diciembre de 2002, tras los atentados de Bali, el Presidente de Australia, John Howard, asumió formalmente la doctrina de los «ataques preventivos» y la intervención en «Estados frágiles» en los que puede anidar el terrorismo, como las Islas Salomón, ocupadas por Australia en 2003. La agencia de cooperación de ese país, AusAid, ha elaborado una estrategia de ayuda para fortalecer la lucha antiterrorista en los países vecinos. La ayuda australiana a su principal receptor, Papua Nueva Guinea, ha sido condicionada al envío de policías australianos para operar en su territorio. En los acuerdos de cooperación suscritos por la UE en 2002 y 2003 con Argelia, Chile, Egipto, Líbano, y los países centroamericanos y andinos, se han incluido por primera vez cláusulas antiterroristas. Japón, segundo donante mundial de AOD, ha asumido formalmente objetivos de seguridad en su política de ayuda exterior. Esta tendencia se observa igualmente en los países nórdicos, más sensibles a objetivos de desarrollo. La «seguridad global» y la lucha contra el terrorismo son el segundo de los cinco objetivos prioritarios de la ayuda danesa en el periodo 2004-2008. La agencia de cooperación de ese país, Danida, deberá asignar a esas metas el 8% de los recursos, con

¹ Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

una mayor orientación a Oriente próximo, en detrimento de otros países más pobres.

Una muestra del creciente consenso de los donantes sobre el vínculo ayuda-antiterrorismo es la adopción de un documento de directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) sobre esta materia. En este documento se afirma que la ayuda no debe convertirse, en nombre del antiterrorismo, en un instrumento de intereses ajenos al desarrollo; que la ayuda debería orientarse a la prevención del terrorismo, más que a combatirlo en «guerras preventivas», y ese objetivo no podrá lograrse a expensas del desarrollo, la erradicación de la pobreza, y el respeto de los derechos humanos.² El documento, sin embargo, no distingue adecuadamente la ayuda orientada a combatir la pobreza, de la que se destina a objetivos de seguridad, y contempla nuevas formas de asistencia policiales, o de inteligencia, por lo que puede legitimar la reorientación de la AOD a actividades contraterroristas. No cabe duda que estas cuestiones pueden ser objeto de una creciente cooperación internacional, pero se trata de materias distintas, y alejadas, de la cooperación para el desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Las consecuencias más graves de la vinculación entre la ayuda y el antiterrorismo afectan a la asistencia humanitaria. La necesidad de conferir legitimidad a la guerra explica la importancia otorgada al argumento humanitario, que ha estado muy presente en el discurso político y en la propaganda de guerra ante una opinión pública compasiva, pero también crédula y desinformada. En Iraq, la asistencia a la población se ha desarrollado a menudo dentro de los parámetros de las operaciones de cooperación cívico-militar (CIMIC), que como el triste «bombardeo humanitario» de raciones militares en Afganistán, responden más a razones de propaganda, que a los principios de humanidad e imparcialidad en los que se basa el derecho internacional humanitario, y a las normas de funcionamiento de las ONG, más profesionales, que aseguran que la ayuda llega a los más vulnerables. El envío de un contingente español a Iraq a bordo del buque «Galicia», que era un «híbrido» de buque hospital y de transporte de tropas, sin la preceptiva identificación ni emblema de Cruz Roja, también se presentó como «misión humanitaria». En este marco, algunos donantes recurren a «inflar» las cifras de ayuda de emergencia, computables como AOD, con partidas de gasto militar.

La irresponsable instrumentalización de la ayuda humanitaria, sin embargo, tiene costes muy elevados, pues debilita su legitimidad y su capacidad de proporcionar asistencia y protección eficaz a las víctimas. Los recientes ataques y asesinatos de trabajadores del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) o de Médicos sin Fronteras en Afganistán e Iraq revelan que las organizaciones humanitarias ya no son percibidas como «imparciales» por parte de las organizaciones armadas. La consecuencia de estos ataques suele ser la retirada de las organizaciones humanitarias, el cese de sus operaciones, y de la asistencia a las víctimas.

La «securitización» de la ayuda también puede debilitar la agenda de la democratización, los derechos humanos y el «buen gobierno». El II-S ha vuelto a plantear el dilema «libertad versus seguridad», como ya ocurrió en la guerra fría, de forma que la democracia y el «buen gobierno» pueden perder peso frente a la seguridad como criterio en la asignación de la ayuda. Aparece así una «nueva condicionalidad antiterrorista» poco o nada relacionada con el desarrollo.

Si se acepta que existe un vínculo entre las nuevas amenazas del terrorismo global, el fundamentalismo religioso, y la exclusión social, la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo deben ser componentes esenciales de cualquier estrategia de seguridad y de cualquier política exterior que hoy pretenda ser creíble. Como señaló el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, en la cumbre de Davos del 23 de enero de 2004, los Objetivos de Desarrollo del Milenio son «una cuestión central en nuestra lucha por la paz». La paradoja es que las políticas de desarrollo, si se subordinan a los imperativos de corto plazo de la guerra y el antiterrorismo, no conseguirán promover ni el desarrollo, ni la seguridad. Por esta razón, la política de desarrollo debe gozar de amplios márgenes de autonomía para perseguir sus propios objetivos, y de esa forma, responder a pautas de asignación geográfica y sectorial, y a los métodos y enfoques característicos de la cooperación, de manera que se garantice su eficacia como instrumento de desarrollo. Pero también es importante recordar que la lucha contra la pobreza debe seguir respondiendo a razones éticas y morales y a criterios de justicia y equidad de honda raigambre en la filosofía política, y no a razones instrumentales derivadas del miedo y la inseguridad que se han impuesto en la política mundial.

² Comité de Ayuda al Desarrollo (2003), A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Points for Action, París, OCDE.

2. España entre los donantes³

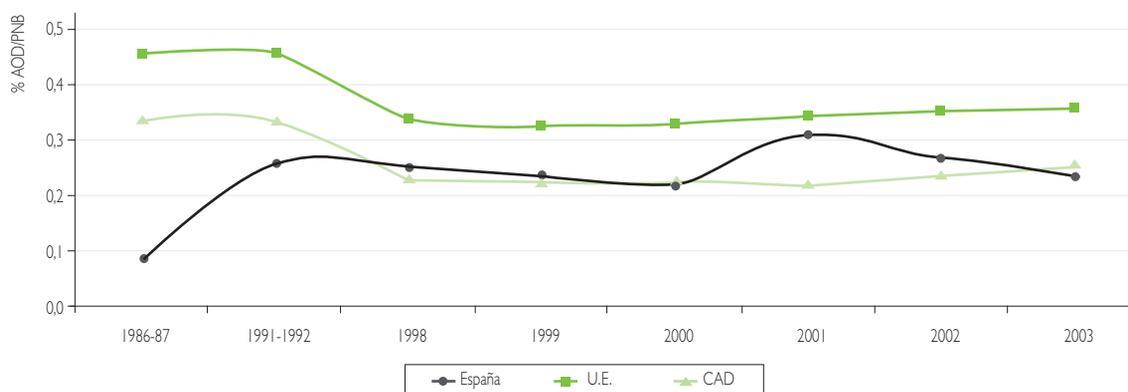
Desde la firma de la Declaración del Milenio, en el año 2000, la ayuda española ha seguido una tendencia un tanto peculiar, que difícilmente cabe comparar con el resto de los donantes. Pues, en efecto, la ayuda crece muy notablemente en el año 2001, hasta alcanzar los 1.906 millones de euros, en gran medida como consecuencia de una operación singular de cancelación de deuda con Nicaragua; en el año 2002 la ayuda cae a los 1.817 millones de euros –90 millones menos que en 2001–; y, finalmente, en el año 2003 vuelve a retroceder, situándose en los 1.738 millones de euros –79 millones menos que en 2002–. Así pues, en un momento en que el compromiso internacional reclama de los donantes un esfuerzo para lograr un incremento continuado de la ayuda, la cooperación española experimenta, en los dos últimos años, un retroceso de sus recursos.

Desde la perspectiva histórica de los últimos 13 años (gráfico 1), el esfuerzo desplegado por España en materia de ayuda al desarrollo (AOD/PNB) ha seguido una tendencia inversa a las correspondientes a la UE y al promedio del CAD. Tras un incremento cuantitativo considerable en el último tercio de la dé-

cada de los ochenta y primeros años noventa (cuando España ingresa en el grupo de países donantes), el esfuerzo relativo se estanca, en la segunda mitad de los noventa, en torno al 0,23%; lo cual ubica el esfuerzo español por debajo de la cuota media europea en todos los años analizados, aunque por encima del promedio del CAD desde 1998 (fuertemente influido por el retroceso de Estados Unidos). Por lo que se refiere a los años más cercanos, el coeficiente confirma la peculiar senda de la cooperación española: tras situarse en el 0,30% en el 2001, desciende al 0,26 en el 2002 y vuelve a caer al 0,23 en el último año. Esta evolución contrasta con la seguida por el conjunto del CAD, que ha experimentado un leve pero perceptible crecimiento en su cuota de AOD sobre el PNB en términos promedio en esos mismos años.

De acuerdo con los datos adelantados por el CAD, en el año 2003 España ocupa el undécimo lugar entre los donantes por el volumen de recursos canalizados (gráfico 2). No obstante, esta posición se ve considerablemente alterada si se considera la ayuda en términos del PNB de los donantes: en ese caso España pasa a ocupar el decimo-

Gráfico 1.
Evolución de la AOD/PNB. 1986-2003



* Previsión 2004: PACI-2004 y CAD.

³ Los autores quieren agradecer a la Subdirección General de Planificaciones y Evaluación de Políticas de Desarrollo de la SECI la información facilitada correspondiente a los datos de la ayuda española en 2003

quinto puesto –el octavo entre los menos generosos– del CAD (gráfico 3). Todavía descende más la posición relativa española si la ayuda se expresa en términos per cápita, ya que en ese caso pasa a ocupar el puesto décimo octavo –el quinto entre los menos generosos– del CAD (gráfico 4).

Es muy posible que estas consideraciones se vean notablemente alteradas si se cumple

el compromiso establecido por el nuevo gobierno de alcanzar el 0,35% del PNB en 2006, el 0,5% en 2009 y el 0,7% en 2012. En ese caso, si efectivamente se cumpliera con lo comprometido, España pasaría a ocupar, en el 2006, el séptimo puesto entre los donantes por la magnitud de su ayuda y entre el décimo y el duodécimo por la intensidad del esfuerzo financiero en relación con su PNB.

Gráfico 2.
Volumen de AOD neta de los países miembros del CAD. 2002 y 2003. (Millones de dólares)

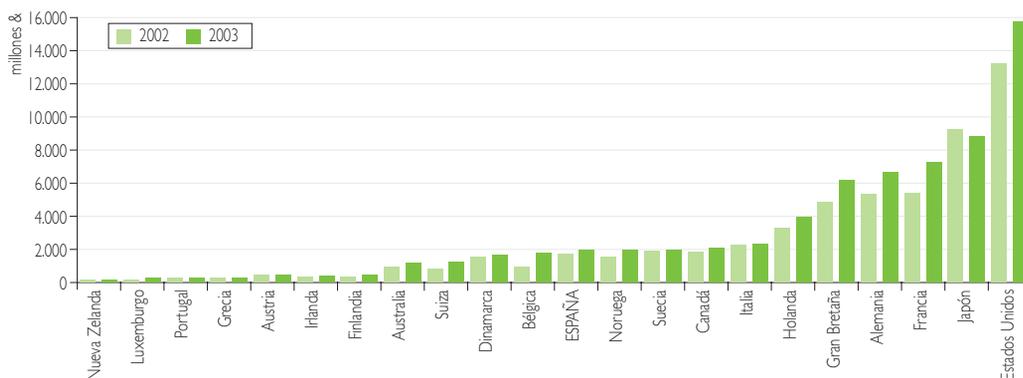


Gráfico 3.
Porcentaje de AOD neta sobre PNB en los países miembros del CAD. 2002 y 2003

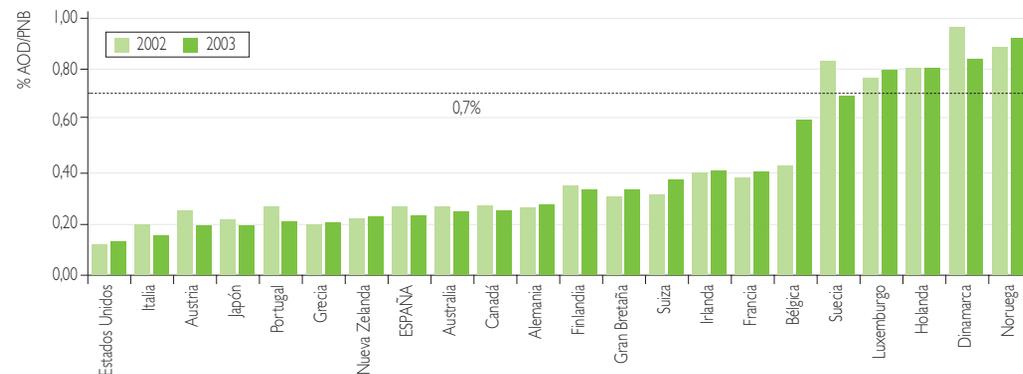
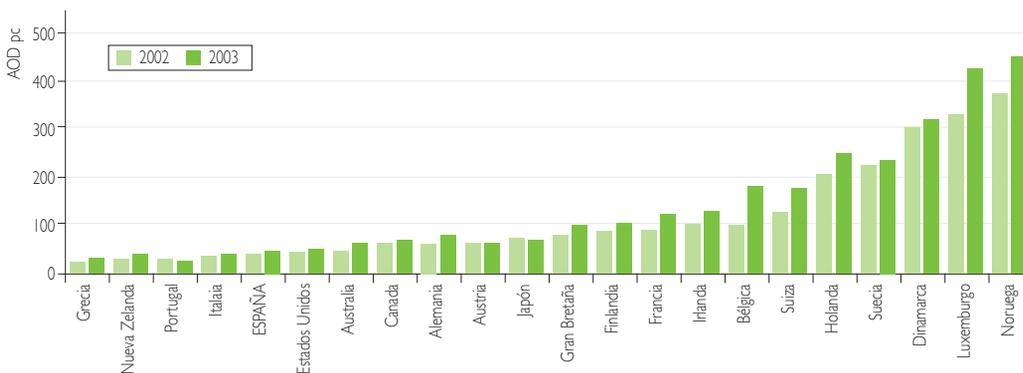


Gráfico 4.
AOD per cápita de los países miembros del CAD. 2002 (Dólares USA)



RECUADRO 2

DISTRIBUCIÓN PROGRESIVA DE LA AYUDA

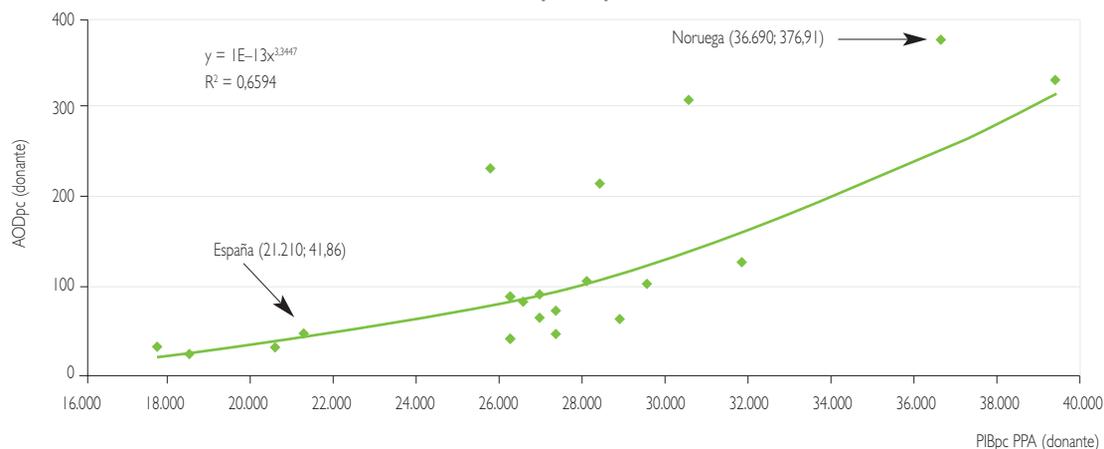
A efectos del análisis puede resultar interesante establecer una cierta pauta de distribución del esfuerzo entre los donantes. En principio, cabría atribuir a la ayuda un comportamiento similar al de un impuesto progresivo, de modo que el esfuerzo relativo de los donantes (expresado en términos per cápita o relativo al PIB) creciese con el nivel de desarrollo de quien lo aporta. Para probar tal comportamiento cabría ajustar una función exponencial a los datos correspondientes a 2003. Como puede verse el ajuste establece una curva ascendente del compromiso de ayuda respecto al nivel de desarrollo del donante, pero con comportamientos que expresan una notable dispersión respecto a la norma (gráfico 5).

En concreto, en 2003, España estaría realizando un

esfuerzo (41,8 dólares per cápita) relativamente similar a lo que le demandaría la norma. En contraste, un país nórdico como Noruega realiza un esfuerzo por habitante (377 dólares per cápita) muy superior a lo que le exigiría el criterio de progresividad estimado. Y, al contrario, un país como Estados Unidos, ausente de la muestra por ser un dato atípico, aporta una ayuda per cápita (46 dólares) claramente inferior a la norma.

Para apreciar el valor del ejercicio es necesario tener en cuenta el elevado nivel de dispersión existente, lo que limita la representatividad de la norma establecida. Un resultado que, por lo demás, es acorde con la heterogeneidad de comportamientos y compromisos que en este ámbito se observa en el panorama internacional.

Gráfico 5.
AODpc-PIBpc. 2002



Es significativo presentar, a grandes rasgos, los componentes que explican la evolución de la ayuda, porque confirman la ausencia, hasta el momento, de un modelo meditado y programado de expansión de los recursos (cuadro 4). Como ya se señaló, el crecimiento de la ayuda en 2001 se debió, muy centralmente, a una operación triangular de cancelación de deuda en la que estaban implicados Nicaragua y Guatemala. En el año 2002 la ayuda encuentra sus componentes más expansivos en las aportaciones multilaterales, como consecuencia de la coincidencia del calendario de reposiciones y aportaciones de cuota y con-

tribuciones a este tipo de organismos. Creció también en ese año la ayuda reembolsable (fundamentalmente, créditos FAD) y la cooperación autonómica. Por su parte, en el año 2003, las partidas que explican el dinamismo de la ayuda son las correspondientes al Programa de Microcréditos, como consecuencia de la realización de nuevas aportaciones al Fondo creado al efecto, de la ayuda de emergencia, en virtud de los gastos derivados de la implicación de España en la guerra de Iraq, y de los FAD no reembolsables, figura que aparece en el registro de la ayuda a partir de 2002. Dicho de otro modo, **los impulsos**

Cuadro 4. Distribución cuantitativa de la AOD neta bilateral y multilateral por partidas. 2000-2003 (miles de euros)

	2000			2001			2002			2003			Variación 2002-2003	
Aportaciones a la Unión Europea	382.449	28,99%	382.600	20,07%	440.180	24,22%	464.819,00	26,75%	5,60%					
Org. Internacionales Financieros	67.481	5,11%	208.791	10,95%	234.547	12,91%	173.887,00	10,01%	-25,86%					
Org. Internacionales no Financieros	65.489	4,96%	66.074	3,47%	83.189	4,58%	78.149,00	4,50%	-6,06%					
Total Multilateral	515.419	39,06%	657.465	34,48%	757.916	41,70%	716.856,00	41,26%	-5,42%					
AOD bilateral reembolsable	196.731	14,91%	162.777	8,54%	243.407	13,39%	222.070,00	12,78%	-8,77%					
Créditos FAD	172.690	13,09%	142.248	7,46%	198.313	10,91%	206.342,00	11,88%	4,05%					
Línea FCM	24.040	1,82%	20.529	1,08%	1.966	0,11%	11.387,00	0,66%	479,01%					
Líneas de consultoría del FAD			334	0,02%										
Otros Créditos			42.792	2,35%	4.339,00	0,25%			-89,86%					
AOD bilateral no reembolsable	607.254	46,02%	1.086.290	56,98%	816.116	44,90%	798.647,00	45,96%	-2,14%					
Administr. General del Estado														
Operaciones de Deuda	18.205	1,38%	434.880	22,81%	125.313	6,90%	93.683,00	5,39%	-25,24%					
FAD (no reembolsable)					1.268	0,07%	11.428,00	0,66%	800,92%					
Programas/proyectos	247.012	18,72%	324.036	17,00%	300.586	16,54%	231.357,00	13,31%	-23,03%					
Ayuda Alimentaria	4.878	0,37%	5.690	0,30%	8.631	0,47%	3.761,00	0,22%	-56,43%					
Ayuda de Emergencia	41.073	3,11%	25.547	1,34%	19.792	1,09%	65.938,00	3,79%	233,15%					
ONGS (AGE)	87.814	6,66%	87.981	4,61%	99.189	5,46%	106.013,00	6,10%	6,88%					
promoción y sensibilización														
Total Adm. General del Estado	398.982	30,24%	878.134	46,06%	554.780	30,53%	512.181,00	29,48%	-7,68%					
Administración Autónoma	117.653	8,92%	120.171	6,30%	172.354	9,48%	197.485,00	11,37%	14,58%					
Administración Local	90.619	6,87%	87.985	4,61%	88.980	4,90%	88.980,00	5,12%	0,00%					
TOTAL Cooperación Oficial Descentralizada	208.272	15,79%	208.156	10,92%	261.335	14,38%	286.466,00	9,62%	9,62%					
TOTAL Bilateral	803.985	60,94%	1.249.066	65,52%	1.059.523	58,30%	1.020.717,00	58,74%	-3,66%					
TOTAL AOD	1.319.404	100,00%	1.906.532	100,00%	1.817.440	100,00%	1.737.574,00	100,00%	-4,39%					
Porcentaje AOD/PNB	0,2210		0,2976		0,2649		0,2338							
PNB (en mill. de Euros)	5.994.870,0		6.405.530,0		6.860.120,0		7.43.046,0							

Fuente: PA/CI-Seguimiento, varios años

más notables para dinamizar la ayuda en estos últimos años se produjeron como consecuencia de operaciones singulares, motivadas por acontecimientos ocasionales o imprevistos: es difícil, sin embargo, que sobre semejante dinámica pueda construirse un ejercicio programado de expansión de los recursos como el que reclama la comunidad internacional tras la Conferencia de Monterrey. Es más, **aquellos componentes sobre los que debiera descansar una expansión sostenible (y previsible) de los recursos, como proyectos y programas, no han dejado de perder peso en el total de la ayuda en estos últimos años.**

La revisión realizada sobre la dinámica de los diversos componentes de la ayuda evidencia la magnitud del desafío al que se enfrenta la ayuda española para alcanzar el compromiso asumido por el gobierno de situar los recursos en el 0,5% del PIB (en torno a 5 mil millones de euros) al finalizar la presente legislatura. Es claro que semejante objetivo sólo se alcanzará si se altera de forma radical el modelo de expansión de los

recursos seguido a lo largo de los pasados años. **El crecimiento tiene que basarse en la expansión de aquellos componentes de la ayuda que son más programables y que, al tiempo, tienen mayor capacidad expansiva, sin alterar la calidad y eficacia de la política de cooperación.** Lo que obligará a dirigir la mirada hacia el despliegue de una política más estratégica en el ámbito multilateral, con un mayor recurso a las cuotas voluntarias y a la constitución de fondos fiduciarios, a la apelación más intensa a la ayuda a través de programas, recurriendo para ello a las nuevas figuras surgidas en el panorama internacional (programas sectoriales, apoyo a presupuesto, *basket funds*, etc.) y, en fin, comprometiéndose más activamente en el ámbito de la cooperación técnica. Semejante alteración en la composición de la ayuda es difícil que se realice de manera eficaz si previamente no se acomete un esfuerzo inversor en capacidad institucional y en inteligencia estratégica: dos debilidades notables de la cooperación española.

En cuanto a los actores de la ayuda, los Ministerios de Asuntos Exteriores y Economía continúan gestionando la mayor parte de los recursos (34,2% y 51,9%, respectivamente, en 2002 y del 33,6% y 54,6% en 2003) (cuadro 5). A estos dos departamentos se une en los últimos años el Ministerio de Defensa, que llega a gestionar el 4,5% de la AOD. En cuarto lugar se ubica el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuya cuota de participación se encuentra en torno al 3%. Como se indica en el apartado 7, la cooperación descentralizada, por su parte, representó en el año 2003 el 16% de la AOD neta total.

Cuadro 5. Cuotas de participación de los ministerios en la AOD bilateral bruta

	2000	2001	2002	2003
Ministerio de Asuntos Exteriores	37,62	26,45	34,15	33,62
Ministerio de Economía	45,97	62,90	51,86	54,65
Ministerio de Defensa	7,11	4,02	6,13	4,50
Ministerio de Educación	3,29	2,43	2,88	0,69
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	2,85	1,86	2,51	3,07
Ministerio de Interior	1,40	1,23	1,33	0,91
Resto de Ministerios	1,76	1,10	1,14	2,56

Fuente: Elaboración propia

RECUADRO 3

ELECCIONES GENERALES 2004. LA COOPERACIÓN BUSCA SU ESPACIO EN LA AGENDA

Las Elecciones Generales del año 2004, que estuvieron terriblemente marcadas en su fase final por los dramáticos acontecimientos del 11 de marzo, han supuesto para muchas organizaciones no gubernamentales un interesante espacio de trabajo e interrelación con el ámbito político.

Aunque se habían dado algunos pasos tímidos en el año 2000 –con la participación de algunos representantes de ONG en un debate televisado con diversos responsables de cooperación de los grupos políticos mayoritarios–, el año 2004 ha supuesto una intensificación en el esfuerzo de diversos actores por incorporar la cooperación al desarrollo en el seno de la agenda política nacional.

Probablemente una de las acciones más significativas a este respecto haya sido la segunda fase de la campaña «0'7 Reclámalo» llevada a cabo por la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España –CONGDE–, que optó por asumir plenamente la dinámica electoral para dirigirse a todos los partidos políticos y reclamarles la incorporación en sus programas electorales de una serie de compromisos dirigidos a incrementar la cantidad y la calidad de la ayuda española. Con una apuesta comunicativa novedosa –la imagen central de la campaña era la de una anciana boliviana que hacía las veces de «candidata al 0'7», jugando con la simbología de la propaganda electoral– la campaña logró activar la participación de las organizaciones y federaciones autonómicas miembros de la CONGDE, alcanzando una presencia pública muy superior a la obtenida en campañas anteriores.

En el ámbito político, la Junta de Gobierno de la CONGDE invitó a los candidatos de todos los partidos políticos a visitar la Coordinadora y presentar sus propuestas programáticas en materia de cooperación. Dicha invitación fue aceptada por los candidatos de Convergencia i Unió –Josep Antoni Durán i Lleida–, Izquierda Unida –Gaspar Llamazares– y el PSOE. En este último caso el actual Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, se comprometió con las ONG a incorporar el logro del 0,5% como objetivo de su programa de gobierno, así como otras mejoras cualitativas de la AOD española que posteriormente han sido asumidas por el nuevo equipo al cargo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Por lo que respecta a otras actividades complementarias, cabe destacar el manifiesto *Por un país comprometido con los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y el respeto al medio ambiente*, elaborado conjuntamente por Amnistía Internacional, Greenpeace e Intermón Oxfam. El objetivo de este esfuerzo no era otro que el de reclamar a todos los partidos políticos un compromiso firme con estos ámbitos de acción, que las tres organizaciones entienden como intrínsecamente relacionados y basados en compromisos internacionales previamente asumidos por España.

El panorama preelectoral se completó con los resultados de una encuesta elaborada por ACADE –Asociación de profesionales por la Calidad de la Cooperación al Desarrollo–, en la que se ponían de manifiesto algunos datos muy reveladores acerca de la visión que los profesionales del sector tienen de la cooperación oficial española. Así, el 97% de los encuestados consideraba insuficientes los recursos que el gobierno español dedicaba a la cooperación al desarrollo, el 71% definía los niveles de eficacia y calidad de la política gubernamental como malos o muy malos, y el 80% se mostraba favorable a la creación de un Ministerio de Cooperación. Los resultados de esta encuesta fueron debatidos en un acto público con algunos de los candidatos políticos, los cuales analizaron también aspectos como la escasa implicación del Parlamento en la política de cooperación durante la pasada legislatura.

Así las cosas, los compromisos recogidos por los distintos partidos políticos en materia de cooperación –y desarrollo en sentido amplio– fueron diversos, destacando los siguientes:

Partido Popular

0,33% del PNB para el año 2006. Mantenimiento de las prioridades geográficas, incluyendo una «acción política firme en defensa de la ayuda a los países de renta intermedia». Mantenimiento de una «participación activa» en programas de condonación de deuda externa y fomento de la conversión por inversiones. Impulso a la proyección internacional de las Fuerzas Armadas, con una participación efectiva en el exterior, especialmente en misiones de paz y de ayuda humanitaria.

PSOE

0,5% al final de la legislatura y 0,7% para el 2012. Cumplimiento del compromiso 20/20 y adopción de

una política global para el África subsahariana. Incremento de ayuda a PMA. Creación de un Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación e impulso a una política más activa en materia de condonación y re-negociación de deuda externa. Redefinición de la política de ayuda humanitaria y de emergencia basada en criterios humanitarios internacionalmente establecidos. Medidas concretas en materia de Responsabilidad Social Corporativa, incluida la elaboración de una normativa legal sobre información pública.

CiU

Referencia al 0,7% sin fecha. Cumplimiento del 20/20 e incorporación de África subsahariana entre las prioridades de la cooperación española. Reivindicación de la gestión de la AOD desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y atención detallada a aspectos como la gestión global de la deuda externa, la reforma de los créditos FAD y la aprobación del estatuto del cooperante. Compromiso con el proceso de control de las armas y su comercio internacional, así como con una política de seguridad y defensa al servicio de la paz.

Izquierda Unida

Cumplimiento del 0,7% en la legislatura, aplicación del 20/20 y dedicación de la mayor parte de la ayuda a los países de África subsahariana. Creación de una Agencia Pública de Cooperación con personalidad jurídica propia. Condonación total de la deuda de los países pobres y conversión en fondos de desarrollo social. Desarrollo de programas mundiales, controlados desde la ONU, para canalizar la ayuda humanitaria. Reforma democrática de NN.UU y vinculación a ésta de los organismos económicos y financieros internacionales.

Iniciativa per Catalunya – Els Verds

Cumplimiento del 0,7% en la legislatura, aplicación del 20/20 y cumplimiento de los acuerdos de la cumbre de PMA. Eliminación de los créditos FAD y reducción drástica del porcentaje de ayuda ligada. Creación de un Ministerio de Cooperación al Desarrollo y condonación de la deuda externa de los países más empobrecidos. Desmilitarización de la ayuda humanitaria, apoyo a un tratado internacional para el control del comercio de armas y apuesta multilateral por el fomento de la paz.

3. Distribución geográfica de la ayuda

Tal y como se menciona en los precedentes informes de *La realidad de la ayuda*, el compromiso asumido en relación con los Objetivos del Milenio exige reforzar la acción de los donantes en materia de financiación del desarrollo. Lo que comporta no sólo aumentar de manera sostenida los recursos de AOD, sino también incrementar la eficacia de la política de ayuda, dotándola de una orientación decidida a erradicar la pobreza, tanto en lo que afecta a su distribución geográfica (dirigiéndola hacia aquellos países que más la necesitan) como a su contenido (orientándola hacia los sectores sociales y las actividades que mayor impacto tienen en términos de erradicación de la pobreza).

Por lo que se refiere a la distribución geográfica, constituye un rasgo tradicional de la cooperación española su acentuado sesgo hacia países de renta media (especialmente, países de ingreso medio-bajo), en virtud de su manifiesta especialización en aquellas regiones (América Latina y Norte de África)

donde dominan este tipo de países. Y, en efecto, es América Latina la región que sigue captando el mayor volumen de recursos de la cooperación española (cuadro 6). En concreto, hacia esa región se destinaron, en 2003, 458 millones de dólares; es decir, el 38,5% de la AOD bilateral española. Hacia el Norte de África y Oriente Medio, región igualmente preferente de la cooperación española, se destinó el 14% de los recursos. En contraste, la región más poblada del mundo y la que aglutina el mayor número de pobres, Asia, no llega a recibir el 16% del total de los recursos. Y el continente donde es mayor la intensidad de la pobreza, África subsahariana, apenas si captó el 17,5% de la ayuda bilateral.

El análisis comparado evidencia la singularidad del patrón distributivo de la ayuda española. En concreto, la cuota de ayuda que España dedica a América Latina supera muy holgadamente la correspondiente al resto de los donantes: de hecho, multiplica por algo más de tres la cuota que la región latinoame-

Cuadro 6: Evolución de la distribución geográfica de la AOD bilateral. España, Unión Europea y CAD. 1990, 1995, 1998, 2002 y 2003. (Porcentajes)

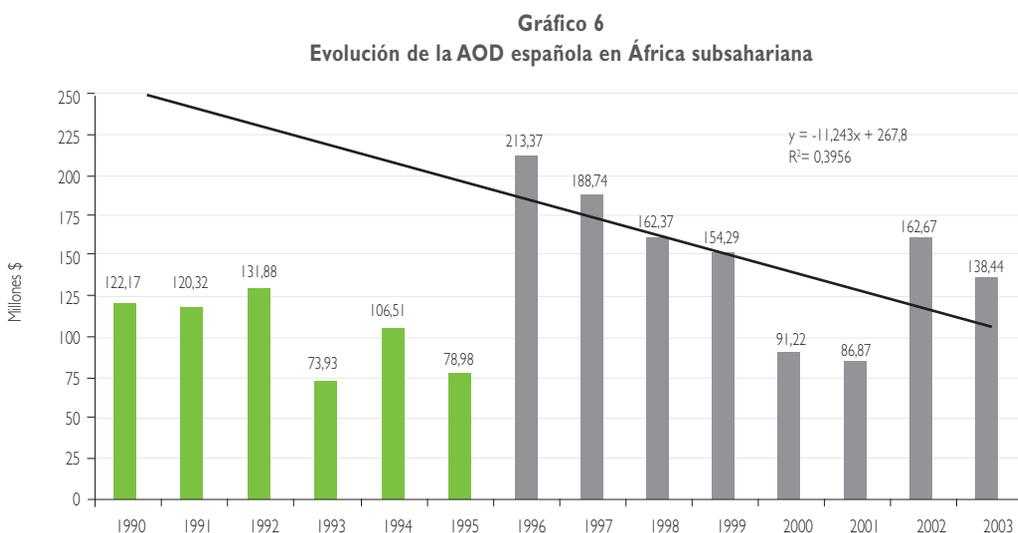
	1990			1995			1998			2002			2003
	ESPAÑA	UE	CAD	ESPAÑA	UE	CAD	ESPAÑA	UE	CAD	ESPAÑA	UE	CAD	ESPAÑA
Norte de África	16,36	6,88	10,80	8,75	7,24	6,07	10,27	6,10	5,92	7,01	3,60	4,10	4,38
África Sub.	24,28	44,33	30,27	12,03	35,12	26,29	19,64	36,39	25,43	16,82	39,90	28,52	13,08
Centro y Norte de América	14,32	4,34	6,24	26,66	5,59	6,41	22,38	6,27	4,81	21,34	4,19	4,22	18,56
América del Sur	13,46	5,42	4,20	26,81	6,14	5,18	14,49	5,47	5,01	18,50	4,89	4,95	19,94
Este de Asia	24,50	8,95	14,93	17,13	9,78	17,13	5,93	8,64	16,65	5,39	7,11	12,52	4,85
Centro y Sur de Asia	4,96	8,04	8,90	2,03	6,96	9,04	0,85	6,84	10,00	4,47	8,42	12,18	1,50
Asia-Oriente Medio	2,04	3,32	5,83	5,06	3,18	4,34	5,76	3,70	3,65	2,67	2,93	3,09	9,55
Oceanía	0,00	3,23	3,21	0,00	4,61	4,33	0,00	4,77	4,53	0,02	0,40	1,65	8,62
Europa	0,07	2,53	2,05	1,54	4,81	3,40	3,12	3,47	3,43	11,08	10,36	8,43	6,22
Países en desarrollo, sin especificar	0,00	12,95	13,58	0,00	16,56	17,81	17,56	18,35	20,56	12,69	18,19	20,34	13,29

Fuente: CAD.

ricana tiene en la ayuda de la UE y por cerca de cuatro la propia del CAD. También es superior, aunque levemente, el peso que el Norte de África y Oriente Medio tienen en la ayuda española respecto al comportamiento de la UE o el CAD. Por el contrario, destaca por su bajo peso relativo la ayuda que España presta a las regiones con mayor incidencia de la pobreza, como Asia Meridional y África subsahariana.

Resulta especialmente destacable la escasa participación que esta última región, África subsahariana, tiene en la cooperación española. Se trata de un rasgo de larga tradición,

que ha tendido a acentuarse en las dos últimas legislaturas. En concreto, en el año 1996, como consecuencia de una importante operación de cancelación de deuda externa, se produjo un incremento considerable de recursos dedicados a esa región africana. Desde entonces y hasta la actualidad, la cuota de ayuda destinada a África subsahariana muestra una manifiesta y pronunciada tendencia decreciente, que sólo se corrige en el año 2002 como consecuencia de una nueva operación de cancelación de la deuda, en este caso en relación con Costa de Marfil (gráfico 6). Por lo demás, no deja de ser significativo



Cuadro 7: Evolución de la distribución geográfica de la AOD bilateral en función del nivel de renta del receptor. España, Unión Europea y CAD. 1990, 1995, 1998, 2002 y 2003. (Porcentajes)

	1990			1995			1998			2002			2003
	ESPAÑA	UE	CAD	ESPAÑA	UE	CAD	ESPAÑA	UE	CAD	ESPAÑA	UE	CAD	ESPAÑA
Países Menos Adelantados	16,35	37,40	28,56	16,32	29,22	25,14	8,75	32,10	23,86	13,83	33,64	26,47	11,87
Países Renta Baja	31,99	22,99	22,30	22,44	23,58	24,77	23,07	19,73	24,41	15,18	19,49	23,00	18,04
Países Renta Media-Baja	26,68	17,97	27,41	32,55	24,17	26,03	45,04	23,63	26,49	52,66	24,93	26,39	40,72
Países Renta Media-Alta	8,92	7,57	6,88	13,63	4,82	5,06	5,01	4,50	3,49	5,21	3,03	2,99	11,88
Países Renta Alta	0,00	0,01	0,01	0,01	0,14	0,07	0,01	0,18	0,09	0,01	0,01	0,01	0,01
Países en desarrollo, sin especificar	16,06	14,06	14,85	15,04	18,08	18,93	18,11	19,87	21,65	13,12	18,90	21,14	17,49

Fuente: CAD.

que en los años en que se producen ciertos repuntes en el peso de África subsahariana en la ayuda española (como 1996, 1997 o 2002) sea debido a la presencia de operaciones de cancelación de deuda, que responden a decisiones no programadas bilateralmente. Es claro que **si España quiere incrementar su compromiso con la erradicación de la pobreza debiera hacer un esfuerzo por incrementar el peso de África subsahariana entre los receptores de su ayuda.**

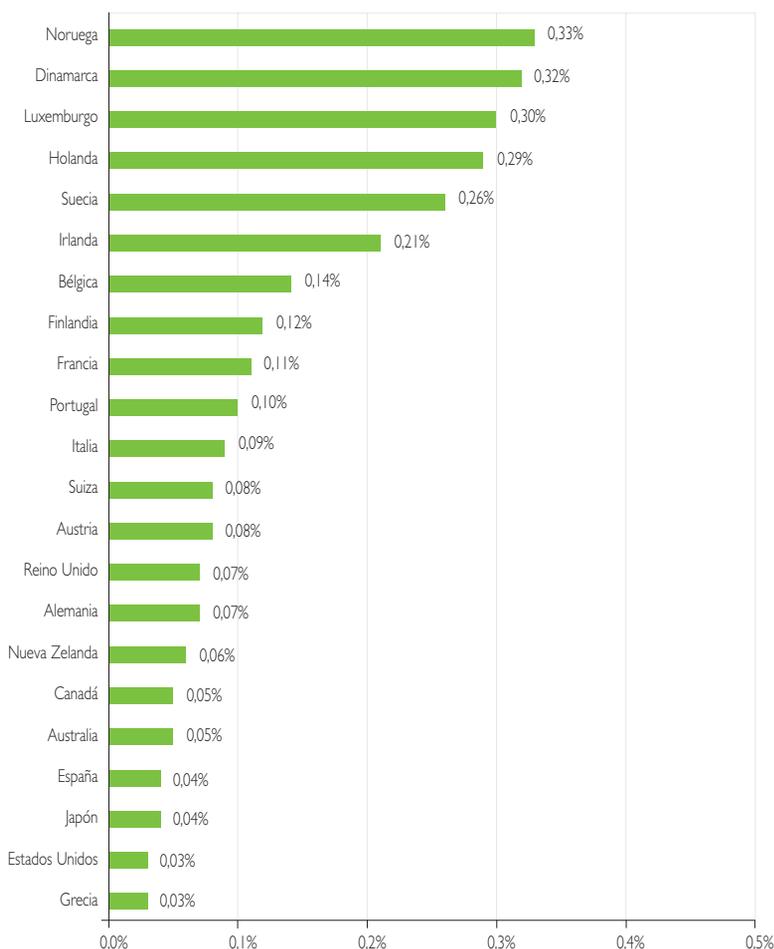
La distribución regional analizada tiene sus consecuencias en términos de nivel de renta de los receptores. Como ya se ha indicado, constituye un rasgo de la cooperación española el sesgo que su ayuda tiene en beneficio de los países de renta media. La comparación internacional confirma este juicio (cuadro 7). Así, más de la mitad de la ayuda española en 2002 (el 58%) se destina a los países de renta media: esa cuota no llega al 28% en el caso de la Unión Europea y al 29% como promedio del CAD. En el año 2003 la cuota de los países de renta media descende algo, hasta situarse en el 52%, pero aún muy por encima de la media internacional. Especial importancia tienen en este grupo los países de renta media-baja, que captan el 52% de la ayuda española en 2002 y el 41% en el año 2003. Por el contrario, es escasa la atención que España dedica a los países más pobres. En concreto, los PMA reciben apenas el 14% de los recursos en

2002 y desciende su cuota al 12% en 2003. En este caso, el peso de este grupo de países en la ayuda española está muy por detrás del que tienen como promedio en el CAD (26%) y, especialmente, en la cooperación de la Unión Europea (33%).

Conviene recordar que la comunidad internacional, en la última Conferencia promovida por la UNCTAD, confirmó el acuerdo de destinar a este grupo de países más pobres, en forma de ayuda al desarrollo, una cuota mínima de entre 0,15% y el 0,20% del PNB de los donantes. Pues bien, pasados ya varios años de aquel compromiso, la comunidad internacional está muy lejos de cumplir el acuerdo (gráfico 7). De hecho, sólo seis países alcanzan la cuota requerida: el mismo grupo de cinco países que cumplen con el 0,7%, al que se suma, en esta ocasión, Irlanda. España está notablemente distante de la meta fijada, aportando sólo un 0,04% de su PNB en forma de ayuda a estos países, una quinta parte de lo comprometido internacionalmente. Es más, **España ocupa el tercer puesto en la relación de países con menor nivel de compromiso con los PMA**, sólo detrás de Grecia y Estados Unidos, e igualada con Japón.

El sesgo de la ayuda española se revela no sólo en la distribución agregada de la ayuda, sino también en la ayuda que España otorga por persona que se encuentra en extrema pobreza en cada uno de los estratos de renta (cuadro 8). En principio, si la ayuda fuese asig-

Gráfico 7
Porcentaje de AOD sobre PNB de los países del CAD destinado a los Países Menos Adelantados. 2002



nada con criterios progresivos cabría esperar que la dotación per cápita fuese mayor cuanto menor fuese el nivel de desarrollo de los países. No obstante, no es este resultado el que se observa, ni en el caso español, ni en el comportamiento promedio del CAD. En el caso de la Unión Europea se aprecian mayo-

res dosis de progresividad, pero tampoco se cumple con el comportamiento deseable. En todos los casos, la ayuda que reciben por persona pobre los países de renta medio-alta es superior a la que reciben los PMA: en los casos de la UE y del CAD reciben el doble, en el caso de España algo más de cinco veces.

Cuadro 8. Ayuda por persona en pobreza extrema por nivel de renta de los países

Grupo de países	AOD por persona pobre (<1\$) en \$ (*)			Índice (PMA=1)		
	CAD	UE	España	CAD	UE	España
PMA	32,1	21,8	0,40	1	1	1
Otros de bajo ingreso	12,9	5,5	0,20	0,40	0,25	0,5
Ingreso medio-bajo	35,8	11,8	1,60	1,11	0,54	4
Ingreso medio-alto	69,8	48,4	2,10	2,17	2,22	5,25

Fuente: CAD y Banco Mundial

(*) Sólo se considera la población pobre de aquellos países con los que cada cual coopera; y en los que, además, existen datos de pobreza.

Por lo que se refiere a los países de renta media-baja, la situación es notablemente diferente según los casos. En la UE se cumple con el objetivo de la progresividad: la ayuda por persona pobre es mayor en los PMA que en los países de renta media-baja; en el promedio del CAD apenas hay diferencia; y en el caso de España los países de renta media-baja reciben hasta cuatro veces la ayuda que se otorga por persona pobre a un PMA. Finalmente, llama la atención que, en todos los casos, la ayuda por persona pobre dirigida a otros países de bajo ingreso es menor que la dirigida a los países de renta media. Lo que se relaciona con el hecho de que el mayor colectivo de pobres, en términos poblacionales, se localiza en este grupo de países.

En suma, todo revela que **la orientación de la ayuda española se encuentra notablemente alejada de los criterios de progresividad que debieran regir la asignación de los recursos**. Una forma adicional de comprobarlo es a través de la llamada *curva de concentración de la ayuda*, que es un instrumento gráfico similar a la curva de Lorenz. En concreto, se trata de representar en un eje de coordenadas, por una parte, la proporción de personas pobres (que viven con menos de 1 dólar al día) teóricamente atendidos por la cooperación española, ordenados de acuerdo con el nivel de desarrollo del país al que pertenecen; y, por otra, la proporción de ayuda otorgada a cada uno de esos países por parte de la cooperación española. Las mediciones son acumulativas, de modo que al final de cada eje se tendrá el total de la población pobre de los países receptores de la cooperación española y el total de la ayuda otorgada. Pues bien, se supone que si el donante asignase su ayuda de forma proporcional al volumen de pobres existentes en cada país, con independencia del nivel de desarrollo del receptor —equidistribución—, la curva de asignación recorrería la diagonal de la caja. No obstante, si el donante quiere introducir una cierta progresividad a su ayuda deberá otorgar mayores recursos por persona pobre cuanto menor sea el nivel de desarrollo del país respectivo. En este caso la curva de concentración esta-

rá por encima de la diagonal en el primer tramo (países más pobres); y si, al contrario, el donante distribuyese su ayuda de forma regresiva, la curva de concentración estaría por debajo de la diagonal en ese primer tramo.

Pues bien, el gráfico 8 representa la curva de concentración de la ayuda española para el año 2002. Como se puede observar, su trazado es el correspondiente a una distribución regresiva de la ayuda. Se trata de una curva con importantes tramos horizontales, correspondientes a países con alto número de pobres y que reciben muy poca ayuda española (como India, China, Etiopía, Nigeria o Bangladesh); y algunos trazos de elevada pendiente, que responden a países con limitado número de pobres, pero que reciben un volumen elevado de ayuda española (como Ecuador, Perú, El Salvador, República Dominicana o Colombia). El hecho de que los tramos correspondientes a los países más pobres se encuentren por debajo de la diagonal confirma la relativa regresividad de la ayuda española.

Para analizar este mismo aspecto en términos comparados, en el gráfico 9 se añaden las curvas de concentración correspondientes al Reino Unido, Holanda y Suecia. Como se puede observar, el Reino Unido es el que revela las mayores dosis de progresividad. Los casos de Suecia y de Holanda son relativamente semejantes, revelando una cierta progresividad en su asignación de recursos. Y, finalmente, España es el donante que manifiesta una más acusada regresividad en su distribución de la ayuda.

Más allá de la inspección visual, una forma concisa de analizar los niveles de progresividad de la distribución de la ayuda es a través del *índice de Suits*, una especie de índice de Gini adaptado a la forma de construir las curvas de concentración. En este caso, el índice se mueve en el intervalo de -1 a $+1$: cuanto más se aproxime a -1 , mayor será el nivel de progresividad de la ayuda; y cuanto más cercano esté a $+1$, mayor será el nivel de regresividad de la asignación de la ayuda. Los valores del índice confirman la ordenación antes señalada, con España en la cuota más alta de regresividad.

Gráfico 8
Curva de concentración de la AOD española. 2002

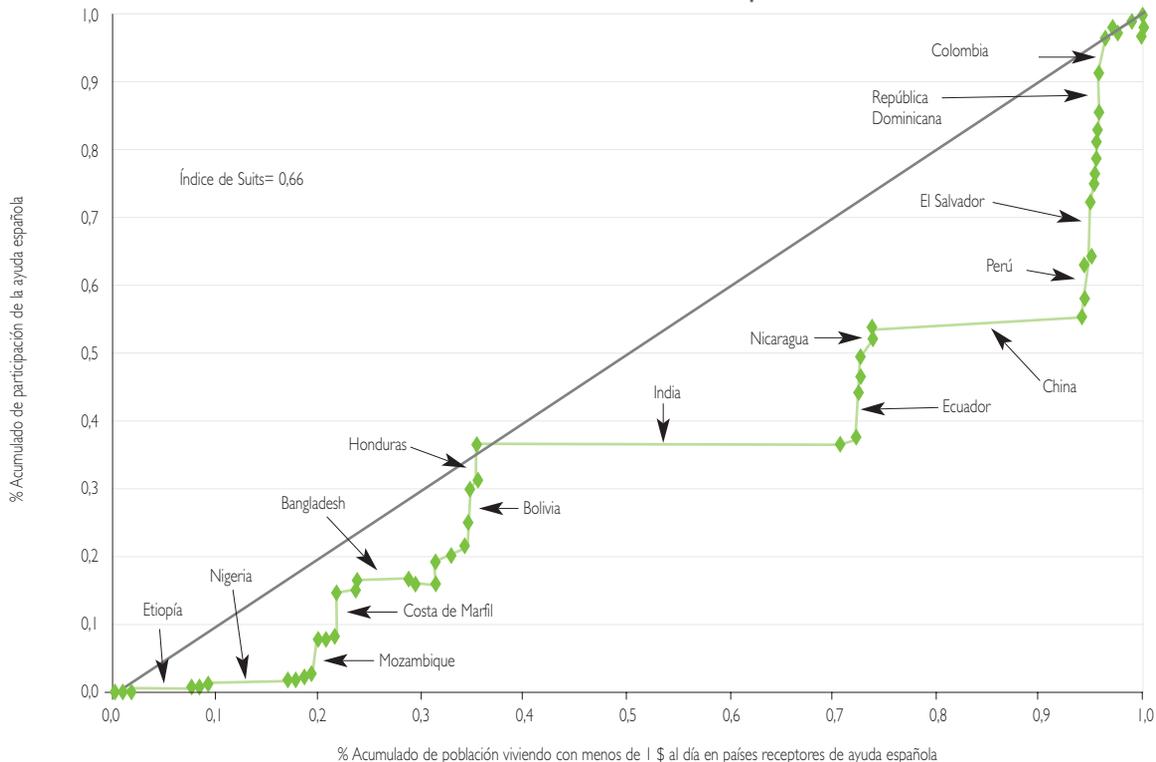
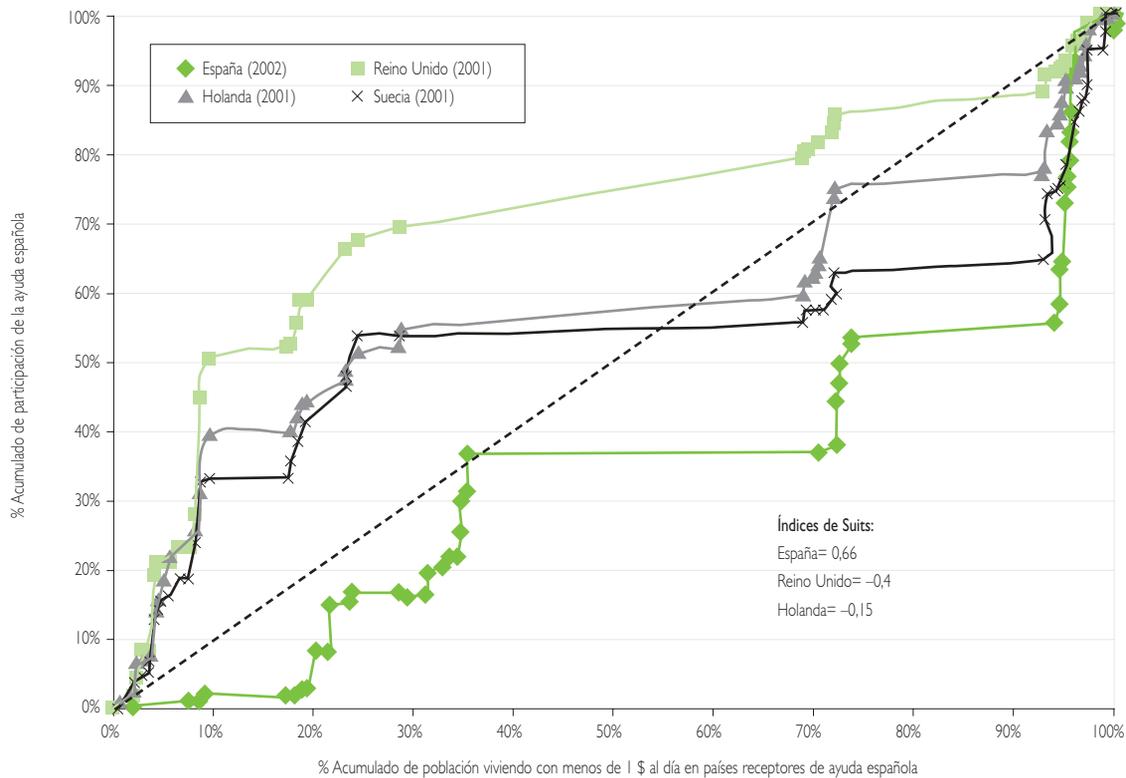


Gráfico 9
Curvas de concentración de la AOD: España (2002), Reino Unido (2001), Holanda (2001), Suecia (2001)



En suma, todo parece indicar que la ayuda española presenta una distribución relativamente anómala, si se considera el nivel de desarrollo de los receptores, con un claro sesgo contrario a los países más pobres. Es necesario, pues, introducir en el futuro un elemento corrector en la distribución de la ayuda, que permita incrementar progresivamente la significación relativa de los países más necesitados. Lo cual comportará un cierto basculamiento de los recursos en beneficio de África subsahariana, en relación con el anterior peso atribuido a América Latina o el Norte de África. En una senda de expansión de la ayuda, como la que se prevé, ese objetivo puede conseguirse sin restar recursos a la región latinoamericana, siempre que se permita que las regiones más pobres tengan un proceso de expansión más dinámico que la media.

El análisis realizado a nivel agregado se

confirma al considerar el tipo de países que componen la relación de los diez principales receptores de la ayuda española (cuadro 9). Con excepción de Nicaragua y Senegal, en el resto de los casos se trata de países de renta media. Llama la atención, además, que si se consideran los dos últimos años, hasta cuatro países de los principales receptores carecen del rango de países prioritarios de la cooperación española, de acuerdo con la definición que al respecto realiza el Plan Director: se trata de Turquía, Costa de Marfil, Argentina y Venezuela. El caso de Costa de Marfil está justificado por la existencia de una operación de cancelación de deuda, que opera en un marco de decisión multilateral que sobrepasa las capacidades de previsión españolas, pero el resto de los casos responden a decisiones puramente nacionales, relacionadas con la dinámica de asignación de créditos FAD. Todo

Cuadro 9. Principales receptores de AOD Española en 2002 y 2003 (millones de euros)

Países/territorios	Total AOD bilateral**	% sobre AOD bilateral total	FAD y Microcréditos	%FAD y Microcréditos sobre AOD recibida	Condonación de deuda	% CDE sobre AOD bilateral recibida	%FAD y Microcréditos +CDE sobre AOD recibida
2002							
01 El Salvador*	59,10	5,6%	33,41	56,53%	0	0%	56,53%
02 Costa de Marfil	45,75	4,3%	0,39	0,85%	43,32	95%	95,54%
03 Ecuador*	45,60	4,3%	21,64	47,46%	2,82	6%	53,64%
04 Edos. de la Ex-Yugoslavia*	40,95	3,9%	0,00	0,00%	39,94	98%	97,53%
05 República Dominicana*	40,58	3,8%	23,35	57,54%	0	0%	57,54%
06 Honduras*	38,58	3,6%	24,15	62,60%	0	0%	62,60%
07 Mozambique*	35,59	3,4%	3,38	9,50%	18,43	52%	61,28%
08 Colombia	34,39	3,2%	8,89	25,85%	0	0%	25,85%
09 Perú*	33,80	3,2%	1,62	4,79%	1,14	3%	8,17%
10 Bolivia*	32,65	3,1%	1,13	3,46%	5,03	15%	18,87%
2003							
01 Nicaragua*	64,33	6,3%	8,99	13,97%	33,52	52%	66,08%
02 Honduras*	50,99	5,0%	34,16	66,99%	0,49	1%	67,97%
03 Bolivia*	45,66	4,5%	-0,70	-1,53%	15,92	35%	33,33%
04 Perú*	39,31	3,9%	5,22	13,28%	0	0%	13,28%
05 Turquía	36,68	3,6%	35,58	97,00%	0	0%	97,00%
06 Argentina	36,44	3,6%	24,84	68,17%	0	0%	68,17%
07 Venezuela	31,63	3,1%	28,11	88,87%	0	0%	88,87%
08 Senegal*	30,73	3,0%	26,75	87,05%	0,43	1%	88,45%
09 Bosnia Herzegovina*	27,15	2,7%	3,22	11,86%	0	0%	11,86%
10 El Salvador*	23,92	2,3%	0,33	1,38%	0	0%	1,38%

Fuente: Seguimiento PACI-2002 y Avance PACI-2003

* Países prioritarios de la cooperación española. ** AOD bilateral neta 2002: 1.059.188.889€. *** AOD bilateral neta 2003: 1.019.099.685€.

RECUADRO 4

NIVEL DE DESARROLLO Y ASIGNACIÓN DE LA AYUDA

Una forma complementaria de discutir la progresividad de la ayuda española es ver si existe alguna relación que sea estadísticamente significativa entre la intensidad de la ayuda otorgada y los niveles de desarrollo del receptor. Para ello se pone la ayuda per cápita en relación con el nivel de desarrollo del receptor, medido a través del PIB per cápita en Paridad del Poder Adquisitivo y del índice de desarrollo humano (IDH). En principio, una asignación de la AOD con un claro

enfoque antipobreza debería estar prioritariamente dirigida tanto a los países con menores niveles de vida como a los países con menores niveles de desarrollo humano. Pues bien, como se observa en los correspondientes gráficos, la ayuda española no parecen estar vinculada ni al nivel de renta per cápita ni al nivel de desarrollo humano del receptor. Tanto el trazado de la tendencia como el coeficiente de correlación confirman este juicio.

Gráfico 10
Relación entre la AOD per capita del receptor y su nivel de desarrollo económico

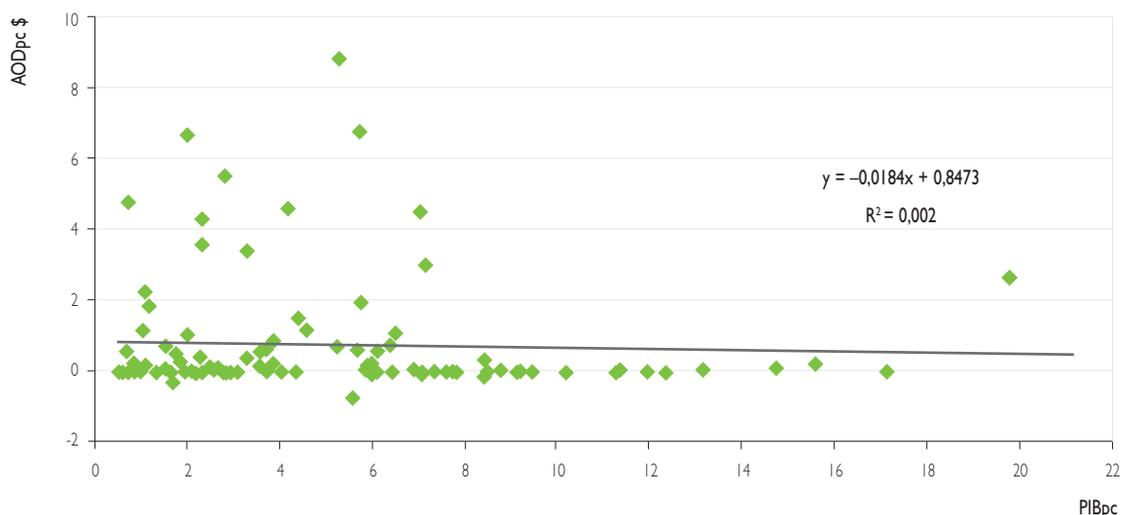
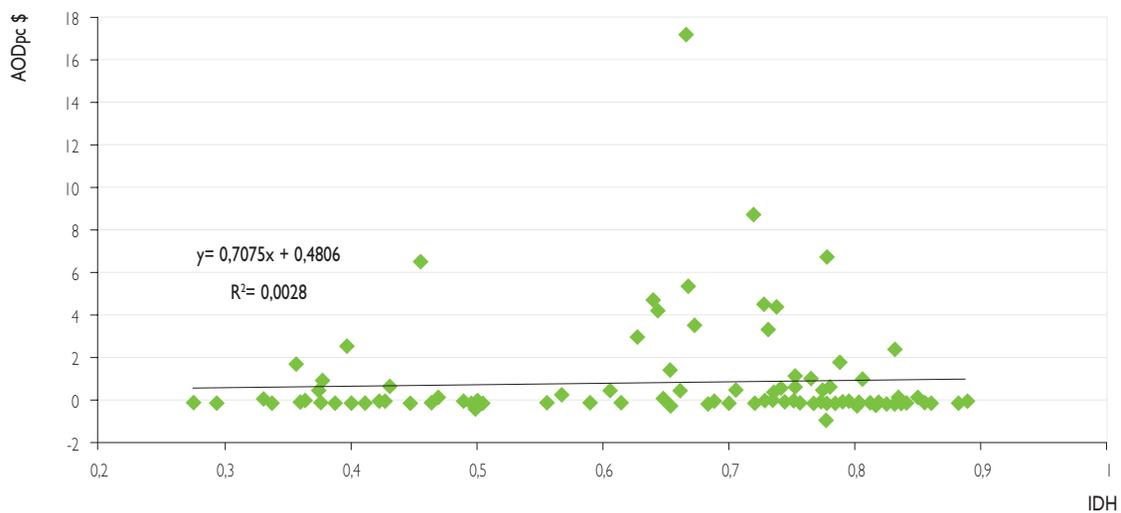


Gráfico 11
Relación entre la AOD per capita del receptor y su nivel de desarrollo humano



ello confirma, en primer lugar, la limitada capacidad que tiene la definición de prioridades del Plan Director para convertirse en una guía efectiva para determinar los compromisos de la ayuda española: un hecho criticado por el CAD en su reciente evaluación

sobre la cooperación española (2002). Y, en segundo lugar, se constata de nuevo la limitada coordinación existente entre los créditos FAD y el resto de los componentes de la ayuda española. Un tema sobre el que se volverá más adelante.

4. Distribución sectorial de la ayuda

La información que ofrece el CAD de la OCDE proporciona una primera imagen, a grandes trazos, de la composición de la ayuda española (cuadro 10). Se trata de una taxonomía de limitada utilidad para el análisis, por el tipo de agregación que sugiere, pero que permite una tosca aproximación al tema. Pues bien, a lo largo de los últimos cuatro años, **la ayuda española descansa muy centralmente sobre los sectores económicos y sociales**, que son los que absorben cerca de dos tercios de los recursos de la ayuda bilateral. El tercio restante lo aporta a lo que el CAD denomina sectores con

finés generales de desarrollo. La única excepción a este comportamiento se produce en el año 2001, en el que como consecuencia de la condonación de la deuda a Nicaragua, creció notablemente el peso relativo de los sectores generales.

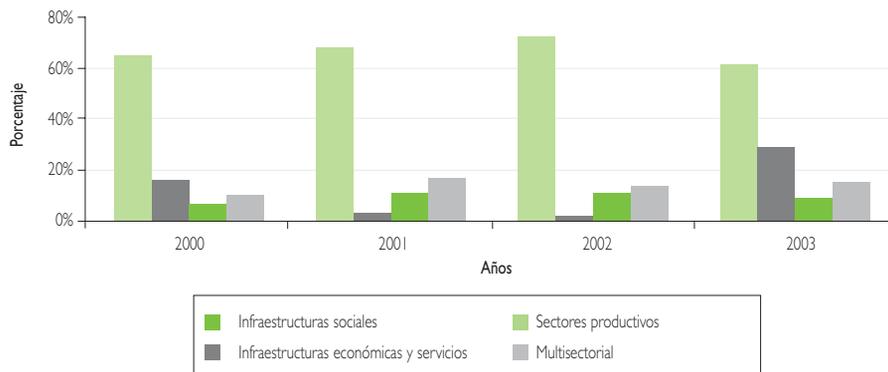
Dentro de los sectores económicos y sociales, **el componente dominante es el que se refiere a las infraestructuras sociales**, que absorbe una cuota cercana al 60% del total de recursos bilaterales (gráfico 12). Sin duda, esta composición otorga a la cooperación española un enfoque más social que el vigente hace una década, cuando

Cuadro 10. Distribución sectorial de la ayuda bilateral bruta

	España					CAD	UE
	2000	2001	2002	2003	Media	2002	2003
Distribución sectorial							
Sectores económicos y sociales	81,2	47,0	64,0	73,3	66,4	60,2	51,6
Sectores con fines generales de desarrollo	18,8	53,0	36,0	26,7	33,6	39,8	48,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sectores económicos y sociales							
Infraestructuras sociales	65,7	67,5	72,6	61,4	66,8	56,1	63,6
Infraestructuras económicas y servicios	16,4	3,9	2,2	29,2	12,9	20,4	14,2
Sectores productivos	7,2	11,9	11,3	9,4	9,9	11,2	9,5
Multisectorial	10,7	16,7	13,9	15,1	14,1	12,3	12,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sectores con fines generales de desarrollo							
Deuda externa	37,5	7,9	42,7	31,0	47,3	32,6	41,1
Sin especificación/ no clasificados	0,0	0,0	18,8	9,8	7,1	7,0	10,2
Varios	1,3	3,8	1,6	8,4	3,8	14,1	19,3
Costes administrativos	30,6	10,6	21,9	22,4	21,4	14,1	9,6
Ayuda de emergencia	23,8	6,5	11,6	26,1	17,0	19,6	14,7
Ayuda mercaderías y programas generales de asistencia	6,9	1,2	3,4	2,4	3,5	12,6	5,1
Total	100	100	100	100	100,0	100,0	100,0

Fuente: CAD. Examen de la Cooperación Española 1999-2001: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD y PACI Seguimiento 2001, 2002 y 2003 (datos provisionales).

Gráfico 12
Sectores económicos y sociales, 2000-2003



Fuente: Examen de la Cooperación Española 1999-2001: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD y PACI Seguimiento 2001, 2002 y 2003 (datos provisionales).

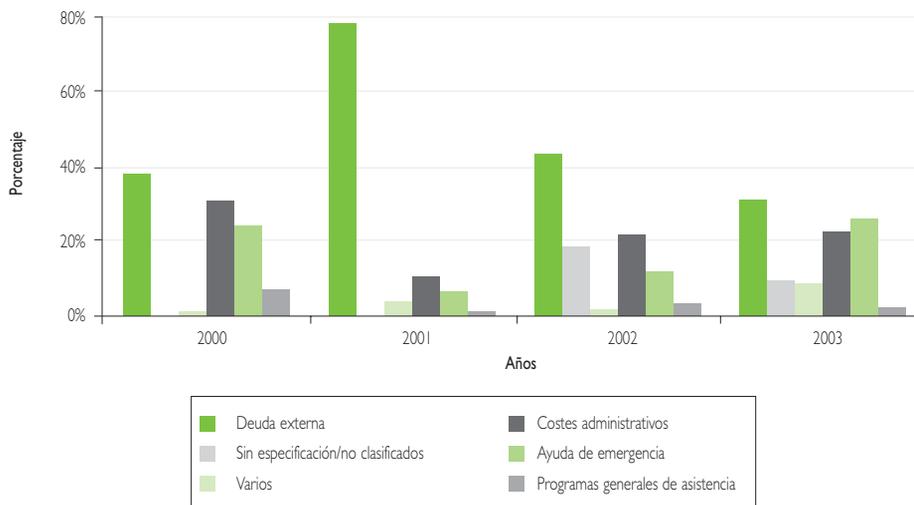
las infraestructuras económicas aportaban el grueso de la ayuda. No obstante, como más adelante se verá, pese a moverse en el amplio capítulo de lo social, **la orientación de las acciones no parece estar relacionada con lo que constituyen las necesidades básicas de los sectores más empobrecidos.**

Por su parte, dentro de los sectores con fines generales de desarrollo, las aportaciones básicas corresponden al capítulo de operaciones de alivio de la deuda externa (gráfi-

co 13). Es significativo, dentro de este agregado, **el bajo peso que tiene el componente de ayuda de emergencia**, muy expresivo del limitado compromiso que la cooperación española ha mantenido en el ámbito de la ayuda humanitaria.

Desde una perspectiva comparada, si se atiende a los datos correspondientes a las medias de la UE y del CAD, la cooperación española sobresale, en primer lugar, por otorgar mayor peso a los sectores económicos y, especialmente, a los sectores sociales en el

Gráfico 13
Sectores con fines generales de desarrollo, 2000-2003



Fuente: Examen de la Cooperación Española 1999-2001: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD y PACI Seguimiento 2001, 2002 y 2003 (datos provisionales).

Cuadro 11. Distribución de la AOD bilateral bruta española por los sectores del Plan Director, 2002-2003. Porcentaje.

	2000	2001	2002	2003
	%AOD	%AOD	%AOD	%AOD
Cobertura de las Necesidades Sociales Básicas	14,3	6,4	10,3	15,2
Inversión en el Ser Humano	23,1	13,7	17,3	12,9
Infraestructura y Promoción en el Tejido Económico	27,6	44,9	27,7	33,3
Defensa del Medio Ambiente	4,6	7,6	2,2	4,2
Participación Social, Desarrollo Institucional y Buen Gobierno	12,1	12,9	13,8	9,0
Conflictos y Emergencias	2,8	6,1	6,3	5,1
Otros	15,5	8,4	22,3	20,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de CRS, OCDE y PACI Seguimiento 2003.

total de su ayuda (de nuevo, cuadro 10). Un resultado que tiene que ver con el peso adquirido por la inversión en infraestructuras sociales dentro de la cooperación española. El segundo rasgo se relaciona con el bajo peso comparativo que dentro de la ayuda española tienen los programas generales de asistencia. Un resultado que se relaciona con el predominio de los proyectos como forma de intervención de desarrollo y el bajo recurso que la ayuda española ha hecho, hasta el momento, de fórmulas más amplias y flexibles de cooperación, como supone el apoyo a presupuestos o los programas sectoriales.

Resulta de interés ahondar en el análisis de la composición de la ayuda, a partir de la definición de prioridades que plantea el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 (cuadro 11). Pues bien, como en años anteriores, el capítulo dominante es el que corresponde a infraestructuras y promoción del tejido económico, que aporta un tercio de la ayuda bilateral bruta. Le sigue en importancia el agregado de intervenciones sin asignación sectorial, con una aportación del 20% de los recursos. El componente más importante en este agregado es el correspondientes a las operaciones relativas a la deuda externa. La cuota correspondiente a la cobertura de necesidades básicas (15%), aunque experimenta una progresión respecto a años precedentes, se mantiene todavía alejada del nivel establecido en las previsiones del Plan Director 2001-2004. Al sector de la inversión en el ser humano, tradicionalmente importante en la ayuda española, se dedica en

2003 una cuota cercana al 13%, por debajo de la asignación correspondiente a otros años. Dentro de este sector, el capítulo correspondiente a actividades educativas es el que acumula la mayor asignación. Similar tendencia regresiva parece seguir el sector de participación social, desarrollo institucional y buen gobierno, cuya cuota, situada en torno al 9% del total de la ayuda bilateral, se encuentra por debajo de lo correspondiente a otros años. En el seno de este agregado, el componente más relevante es el correspondiente a desarrollo institucional y buen gobierno. La cuota destinada a prevención de conflictos y construcción de la paz se mantiene sin apenas alteración, en torno al 5%, como consecuencia de los gastos en los que se incurrió con motivo de la participación española en la guerra de Iraq. Y, en fin, la asignación al sector de defensa del medio ambiente se mantiene en cuotas notablemente bajas, que apenas superan el 4%.

El análisis de esta distribución sectorial pone en evidencia dos rasgos que hasta cierto punto se refuerzan mutuamente. En primer lugar, **la distribución sectorial de la ayuda experimenta una variabilidad notable a lo largo de los años, lo que evidencia la ausencia de un modelo consolidado de especialización sectorial en la cooperación española.** En segundo lugar, **el peso que se atribuye a los sectores se encuentra muy alejado de aquél que preveía para el año 2003 el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004.** Uno y otro rasgo confirman, de

nuevo, el carácter poco exigente de la programación de la ayuda española: un aspecto que fue señalado por el CAD en su reciente evaluación sobre España. Se definieron sectores prioritarios, pero no se establecieron los criterios para convertir en operativa esa definición. Como consecuencia, la realidad discrepa perceptiblemente de las previsiones. En concreto, sobresale la elevada dimensión alcanzada por el sector de composición sectorial no definida –otros–, que duplica las previsiones del Plan para 2003. Y, al contrario, se mantienen muy por debajo de lo estimado tanto el sector de cobertura de necesidades básicas, que se preveía alcanzase el 20% del total de ayuda bilateral, la inversión en el ser humano, que debiera llegar al 19%, o, en fin, el sector de participación social, desarrollo institucional y buen gobierno, que tendría que situarse en el 13%.

Aun cuando la composición sectorial de la ayuda es normal que difiera entre países, de acuerdo con la especialización de cada cual, puede ser revelador poner en comparación la distribución de la ayuda española con la correspondiente a un donante, como el Reino Unido, más experimentado (gráfico 14). Pues bien, tres notas sobresalen en la comparación, referida al año 2002: en primer lugar, es notablemente superior (dobla holgadamente la cuota española) el peso que adquieren en el Reino Unido los gastos dedicados a los servicios sociales básicos; en segundo lugar, la cuota británica dedicada al

sector de participación social, desarrollo institucional y buen gobierno dobla a la española; y, finalmente, es también superior la atención que la cooperación británica dedica a conflictos y emergencias. Estos dos últimos rasgos se hubiesen igualmente detectado si la comparación se hubiese realizado con Suecia, otro donante experimentado y con una cooperación de calidad. Con las cautelas que impone una comparación de este tipo, referida a un único año, parece que los rasgos señalados apuntan a debilidades de la cooperación española que debieran reforzarse en el futuro.

Dentro del análisis sectorial, conviene dedicar una especial atención al sector de cobertura de necesidades sociales básicas, dada su conexión con los requerimientos de los sectores más pobres. En este caso, para ser internacionalmente comparable, la cuota se estima sobre el total de la ayuda bilateral sectorialmente asignable. Pues bien, tras un período de comportamiento errático, en los últimos años se percibe un leve pero significativo incremento de la cuota correspondiente a este tipo de sectores. El proceso se inicia en 1999, año en que la cuota alcanza un valor mínimo, de 6,3%, incrementándose a partir de entonces hasta alcanzar, en 2003, cerca del 13% (gráfico 15). La cuota llegaría al 19% si se considerase el conjunto de la ayuda, reembolsable y no reembolsable, supuestamente dirigida a necesidades sociales básicas. No obstante, existen buenas razo-

Gráfico 14
Distribución de la ayuda bilateral bruta 2002

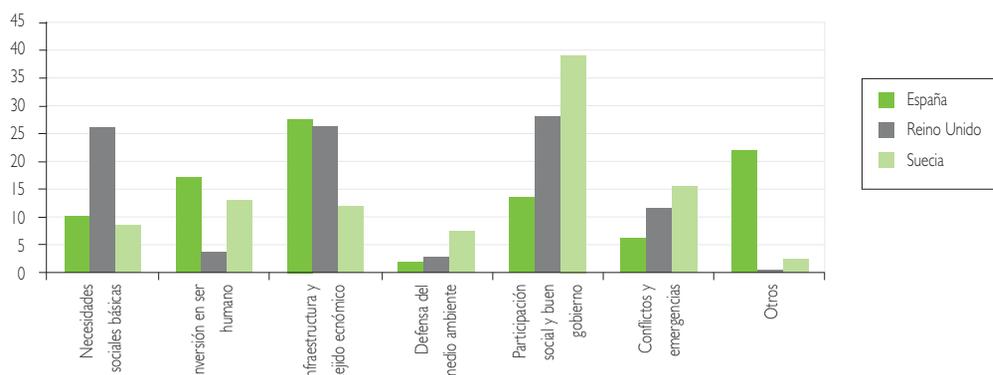


Gráfico 15
Ayuda a los sectores sociales básicos (% sobre bilateral sectorizable)



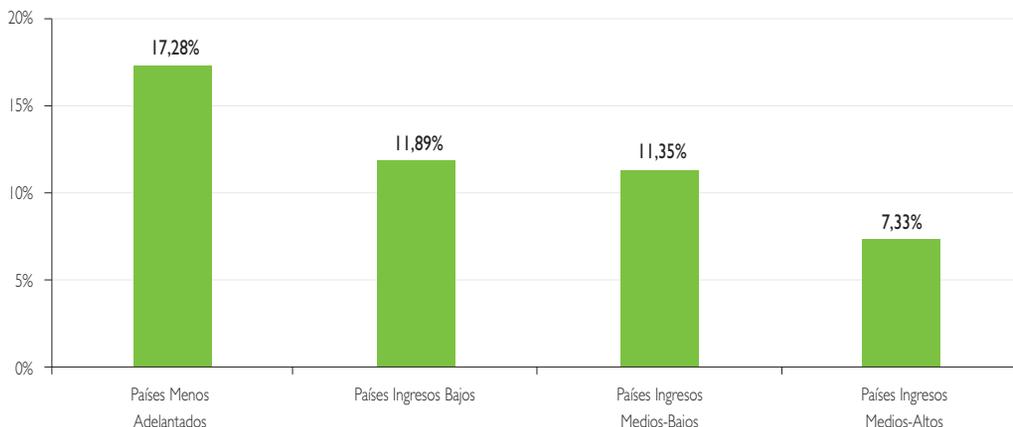
nes para suponer que la ayuda reembolsable (créditos FAD) no constituye un instrumento adecuado para la atención de necesidades básicas, por lo que la estimación debiera remitirse a la propia de la ayuda no reembolsable. Una parte del crecimiento señalado en la cuota se debe al ajuste estadístico que se produce en 2001, como consecuencia de estimar el peso de los servicios sociales básicos sobre la ayuda bilateral asignable sectorialmente (y no sobre la total). No obstante, y pese al incremento apuntado, el peso relativo de los gastos en necesidades básicas se encuentra por debajo del que exigiría el cumplimiento del compromiso internacional suscrito en Copenhague.

También es de interés saber si la cooperación española es capaz de modular la composición de su ayuda de acuerdo con el nivel

de desarrollo de los receptores. Un comportamiento que tendrá especial relevancia en el caso de las necesidades sociales básicas. En principio, cabría esperar que el peso relativo atribuible a este sector fuese tanto mayor cuanto más pobre fuese el país. Pues bien, este es el comportamiento que se aprecia en la cooperación española cuando se analiza el peso del sector, respecto al total de ayuda bilateral, de acuerdo con los niveles de renta de los países receptores (gráfico 16). No existe apenas diferencia entre la cuota atribuida a los países de bajos ingresos y los de ingreso medio-bajo, pero ambos están por debajo de la cuota atribuida a este tipo de sectores en los países menos adelantados; y todos ellos superan el porcentaje propio de los países de ingreso medio-alto.

Por componentes, el grueso de los gastos

Gráfico 16
Distribución de la AOD española destinada a «Necesidades Sociales Básicas» por nivel de desarrollo receptor. Compromisos. 2002



Cuadro 12. Distribución de la AOD bilateral bruta destinada a Necesidades Sociales Básicas, 2000-2003 (miles de euros y %)

	2000		2001		2002		2003	
	AOD	%NSB	AOD	%NSB	AOD	%NSB	AOD	%NSB
Salud básica	53.086	42,7	28.723	39,0	37.459	30,9	66.798	30,9
Educación básica	10.248	8,2	16.354	22,2	25.250	20,8	26.031	15,2
Población y salud reproductiva	4.733	3,8	6.516	8,8	10.111	8,3	9.476	5,5
Suministro de agua y saneamiento	56.133	45,2	21.997	29,9	48.400	40,0	68.499	40,1
Total	124.201	100	73.590	100	121.220	100	170.804	100

Fuente: Elaboración propia a partir de CRS, OCDE y PACI Seguimiento 2003.

en necesidades sociales básicas se reparten en dos agregados de cuotas relativamente similares: la salud básica y el suministro de agua y saneamiento (cuadro 12). Notablemente más baja es la cuota asignada a la inversión en educación básica, aunque varía notablemente de acuerdo con los años. Y, finalmente, es manifiestamente marginal la cuota atribuida por España a los programas de población y salud reproductiva. Se trata, en este caso, de una peculiaridad de la coope-

ración española, que contrasta abiertamente con lo que constituye el comportamiento internacional en la materia. En la mayor parte de los casos, es considerablemente mayor el esfuerzo que se dedica a este tipo de programas, habida cuenta de la importancia que tienen, especialmente en el caso de los países más pobres, afectados por la dramática extensión del VIH/SIDA y por la presencia de alarmantes tasas de mortalidad materna e infantil que se resisten a descender.

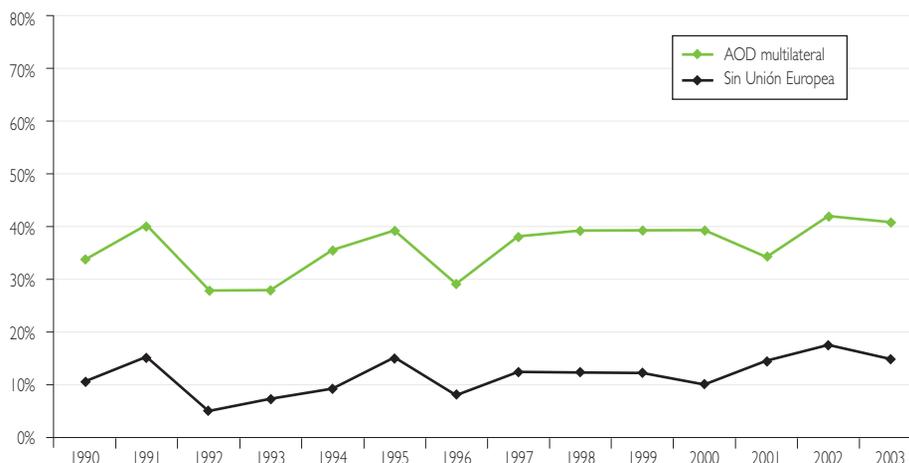
5. Ayuda multilateral

Tradicionalmente, la cooperación española se ha mostrado poco propicia a fortalecer su compromiso multilateral en materia de ayuda al desarrollo. Lo que se revela no sólo en el bajo nivel de sus aportaciones al sistema multilateral, sino también en el limitado grado de presencia (e incidencia) de España en las decisiones y estrategias de este tipo de organismos. Recientemente, se ha puesto en marcha una política más activa en relación con las instituciones financieras internacionales: se ha tratado de elevar el nivel de presencia de España en algunas de ellas (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y se ha ampliado la condición de socios en otras (Corporación Andina de Fomento o Banco Centroamericano de Integración Económica). No es claro si esta política responde a objetivos de desarrollo o, más bien, al deseo de mejorar la posición española en el mercado de licita-

ciones que origina este tipo de instituciones. En todo caso, y a salvo de una más adecuada orientación del esfuerzo, parece caminar en la dirección adecuada. No sucede lo mismo, sin embargo, en el caso de los organismos no financieros, donde se mantiene la dispersión y el bajo nivel de presencia española. Un juicio que se confirma al observar que España desciende a puestos cercanos al vigésimo cuando se considera el volumen de sus aportaciones –obligatorias y voluntarias– al Sistema de Naciones Unidas.

Este limitado compromiso con el sistema multilateral no se ha visto siempre reflejado en la composición de la ayuda, debido muy centralmente al peso de las cuotas comunitarias a las que España está obligada desde su incorporación a la UE. De hecho, son esas cuotas las que explican el elevado peso relativo alcanzado por el componente multilateral en el total de la ayuda, en la

Gráfico 17
Evolución de la cuota correspondiente a la ayuda multilateral (% sobre AOD)



segunda mitad de la década de los ochenta (gráfico 17). Una vez estabilizada esa contribución, la cuota correspondiente a la ayuda multilateral sufre importantes oscilaciones en el tiempo, de acuerdo con el calendario de contribuciones y de reposiciones a fondos, pero se mantiene en niveles relativamente comparables al entorno internacional. Y, finalmente, en los dos últimos años se vuelve a registrar un importante crecimiento en el componente multilateral, que llega a suponer el 41% de la AOD neta: en este caso debido a la coincidencia del calendario de contribuciones, particularmente a la UE. Sin embargo, la evolución de este componente de la ayuda sería distinta si se descontase la aportación a la UE (la cuota multilateral caería entonces al 15% en 2003). En ese caso, aunque el perfil de evolución de la cuota sería relativamente similar, su nivel se situaría perceptiblemente por debajo de la media internacional, confirmando, de este modo, el limitado compromiso multilateral de la cooperación española.

El bajo nivel de atención que los responsables de la cooperación española dedicaron a la dimensión multilateral de la ayuda encuentra su explicación en muy diversas razones, algunas de ellas ancladas en la historia de las relaciones internacionales de nuestro país. Entre las razones más sobresalientes, quizá quepa destacar las tres siguientes:

- En primer lugar, la desconfianza que se percibe entre los responsables españoles hacia las formas de operar del sistema multilateral, al que se le considera como relativamente poco eficaz y altamente burocratizado. Aunque no falten razones para respaldar este juicio, las reservas se han visto artificialmente amplificadas como consecuencia del relativo desconocimiento mutuo: es limitada la presencia de españoles, con puestos de responsabilidad, en el seno del sistema multilateral; y los responsables del sistema multilateral tienen pocas referencias de las formas de proceder de la cooperación española. Este mutuo desconocimiento no facilita la confianza requerida para el trabajo en común.
- En segundo lugar, existe un afán desmedido por parte española de preservar los niveles de autonomía con los que opera, manteniendo sus niveles de control sobre las intervenciones, al objeto de extraerles la máxima rentabilidad desde el punto de vista de su visibilidad. La mayor orientación multilateral se percibe, desde esta perspectiva, como una cierta limitación a la discrecionalidad y protagonismo de la cooperación española.
- Por último, la propia composición de la ayuda española, predominantemente compuesta por proyectos de desarrollo, de limitada dimensión, dificulta el establecimiento de

un marco de cooperación más intenso con los organismos internacionales, que normalmente operan con fórmulas de cooperación más amplias y comprometidas.

Es claro que si se quiere fortalecer el compromiso multilateral de la cooperación española se tendrán que modificar estos aspectos. Es decir, deberá avanzarse hacia un proceso de mayor implicación operativa en el sistema multilateral, elevando no sólo su nivel de presencia económica, sino también su capacidad propositiva en el espacio multilateral. Lo que comporta **definir una estrategia propia en este ámbito que refuerce sus compromisos internacionales, de manera selectiva y estratégica, identificando las organizaciones con las que se quiere colaborar más estrechamente y los ámbitos para los que se requiere esa colaboración.** Y, en fin, deberá transitar progresivamente hacia nuevos instrumentos de ayuda que sean más acordes con la práctica internacional y posibiliten un espacio de mayor coordinación multilateral.

Lo que es obligado, en todo caso, es que España incremente su nivel de compromiso multilateral, especialmente si se quiere hacer crecer los fondos de la ayuda a los ritmos a los que el gobierno se ha comprometido

para la presente legislatura. Las aportaciones multilaterales constituyen uno de los componentes de la ayuda que tienen mayor capacidad expansiva en el corto plazo, sin excesivos costes en términos de calidad de las intervenciones. Cabría decir que, a través del recurso al sistema multilateral, España se puede beneficiar de una capacidad institucional y técnica ya existente para canalizar los recursos de la ayuda de acuerdo con objetivos internacionalmente consensuados. De esta forma, además, se normalizaría el peso de España como contribuyente al sistema multilateral. No se trata, sin embargo, de activar una política de reparto más generosa, sino de definir una estrategia multilateral más comprometida y estratégica. Por ello, el proceso de ampliación del compromiso multilateral debiera ser ordenado y selectivo, identificando adecuadamente las instituciones socias y los propósitos del acuerdo.

Pues bien, los datos de la cooperación española correspondientes a 2003 confirman alguno de los juicios formulados anteriormente. En primer lugar, se percibe la importancia de las contribuciones comunitarias en el total de la cooperación multilateral española. En concreto, cerca del 65% de las aportaciones multilaterales se dirigieron hacia la Unión Europea: esa cuota fue sólo ligeramen-

Cuadro 13. Componentes fundamentales de la ayuda multilateral

	2000		2001		2002		CAD	UE
	Miles \$	%	Miles \$	%	Miles \$	%	2002	2002
UE	352,2	74,2	342,1	58,2	415,5	58,2	23,7	40,7
O. I. Financieros	59,3	12,5	161,9	27,6	201,1	28,2	51,2	39,2
GEF	0	0	1,1	0,2	1,5	0,2	1,0	0,9
Protocolo Montreal	4,5	0,9	4,3	0,7	4,3	0,6	0,3	0,3
BIRF, MIGA, IFC	4,8	1,0	9,4	1,6	8,5	1,2	2,1	0,8
AIF	30,5	6,4	98,1	16,7	56,6	7,9	13,6	7,7
Bancos Regionales	19,5	4,1	49,0	8,3	130,2	18,2	7,5	6,7
HIPC	0	0	0	0	0	0	6,2	7,7
Subscrip. capitales	0	0	0	0	0	0	20,4	15,2
OI No Financieros	63,1	13,3	83,4	14,2	97,1	13,6	25,1	20,1
Agencias NNUU	49,6	10,4	50,8	8,6	60,6	8,5	19,6	15,8
Otras Agencias	13,5	2,9	32,7	5,6	36,5	5,1	5,6	4,3
TOTAL	474,6	100	587,5	100	713,8	100	100	100
% sobre AOD	39,7		33,8		41,7		41,2	

te inferior (58%) en el año 2002. Cabría decir, pues, que la significación de las aportaciones multilaterales españolas descansan, muy sustancialmente, sobre la cuotas (obligadas) que se derivan de la condición de país comunitario. Esto se percibe más claramente cuando España se compara con otros donantes (cuadro 13). Así, por ejemplo, en el año 2002 la aportación a la UE de los países comunitarios suponía, como media, un 40% del total de sus contribuciones multilaterales: en España esa cuota estaba dieciocho puntos porcentuales por encima. Apuntar la relevancia relativa de las contribuciones comunitarias no hace sino evidenciar el limitado peso relativo del resto de los componentes de la ayuda multilateral.

En concreto, una cuarta parte de las aportaciones multilaterales correspondientes al año 2003 se dirigieron a los Organismos Financieros Internacionales: se trata de una cuota significativamente más baja que la que aportan a este tipo de instituciones, como promedio, el conjunto de los donantes. Aun así, se percibe una voluntad en los últimos años por ampliar este componente de la cooperación. Ese proceso está liderado por el Ministerio de Economía y Hacienda, que es la institución responsable de proponer y gestionar las aportaciones a estos Organismos, con independencia de las finalidades a las que se destinen los recursos asignados. Esta distribución de competencias no siempre es la más adecuada para integrar bajo una lógica común el sistema de ayuda, especialmente si

no se dan los niveles de coordinación requeridos entre los Ministerios de Economía y Hacienda y de Asuntos Exteriores y Cooperación. Una coordinación que resulta tanto más necesaria si se considera la implicación que buena parte de los Organismos Financieros Internacionales ha adquirido, en los últimos años, en áreas (como la salud, educación o gobernabilidad, por ejemplo) en las que operan otras instituciones multilaterales no financieras y las propias agencias bilaterales.

Como en años precedentes, en 2003, el Banco Mundial fue la principal institución receptora de las aportaciones españolas de ayuda a Organismos Financieros (cuadro 14). A ello contribuyen diversas asignaciones otorgadas con diversos motivos: la aportación para la ampliación del capital del BIRF, las contribuciones a los Fondos Fiduciarios generales del Banco Mundial y el propio del Instituto del Banco Mundial, la aportación a la cuota del GEF y las reposiciones correspondientes de la Asociación Internacional de Fomento, *ventanilla blanda* del Banco Mundial. En total la aportación supera los 98 millones de euros.

Es también relevante la aportación que España realiza al Banco Interamericano de Desarrollo, sin duda la institución financiera multilateral en la que España alcanza una mayor presencia, cualquiera que sea el parámetro que se adopte. Las cuotas a este Banco responden a aportaciones de capital, contribuciones al FOMIN y reposiciones al Fondo de Operaciones Especiales, la *ventanilla blanda* del Banco. Implantadas en la misma región se encuentran dos instituciones financieras con las que, desde una fecha más temprana, España colabora. Se trata de la Corporación Andina de Fomento, un banco de inversión al que España se ha incorporado como socio extraregional, contribuyendo tanto a la aportación de capital como a la creación de un Fondo de Consultoría; y el Banco Centroamericano de Integración Económica, con el que España tiene diversos programas (entre otros, uno de microcréditos).

Las aportaciones a otros dos Bancos de Desarrollo Regional, el Banco Africano de

Cuadro 14. Aportaciones de AOD a Organismos Financieros Internacionales (2003) (miles de euros)

Banco Mundial	43.260,4
Banco Asiático de Desarrollo	9.530,7
Banco Africano de Desarrollo	2.693,3
Banco Interamericano de Desarrollo	18.788,9
Banco Centroamericano de Integración Econ.	267,1
Corporación Andina de Fomento	29.828,5
Asociación Internacional de Fomento	55.435,8
Fondo Africano de Desarrollo	14.081,9
TOTAL	173.887,5
% sobre Multilateral	24,2

Fuente: OPE. Se han considerado los diversos conceptos de aportación a las instituciones citadas.

Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo se mueven en niveles notablemente más bajos, en correspondencia con la menor presencia española en ambas regiones. En el caso de África, además, en el año 2003 se contribuyó también a la reposición del Fondo Africano de Desarrollo.

El tercer gran componente de la ayuda multilateral es la aportación a Organismos Internacionales no Financieros. En este caso se trata de una relación muy amplia de instituciones, que se encuadran preferentemente dentro del Sistema de Naciones Unidas o en el ámbito iberoamericano (cuadro 15). Hay dos rasgos que destacan en este componente: en primer lugar, la notable dispersión existente, con cuotas menores a muy diversas instituciones; en segundo lugar, la limitada atención que se presta a instituciones que tienen un papel clave en el sistema internacional, especialmente a raíz de la asunción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por lo que se refiere a la primera de las notas señaladas, la situación se complica por cuanto son varios los Ministerios que se ven implicados en las donaciones respectivas. Incluso, un mismo organismo del Sistema de Naciones Unidas, como por ejemplo la FAO, puede recibir fondos de hasta tres Ministerios, el de Asuntos Exteriores, el de Agricultura, Pesca y Alimentación y el de Ciencia y Tecnología; o, por ejemplo, una institución iberoamericana como la OEI puede recibir recursos simultáneamente del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Esta doble dispersión, en los organismos receptores y en las instituciones donantes, dificulta el diseño de una estrategia unificada de acción multilateral en este ámbito. El segundo de los problemas citados alude a la discutible definición de prioridades, a juzgar por las cantidades aportadas a los diversos organismos. Así, por ejemplo, destacan por su menguada dimensión, las aportaciones a organismos como UNICEF, ACNUR, PMA o PNUMA, en manifiesto contraste con la relevancia de la misión que esas organizaciones tienen encomendadas en el sistema internacional. Estas bajas aportaciones, en ocasiones, respondían a prejuicios de las auto-

ridades españolas, relacionados con las supuestas capacidades operativas de la institución o con el tipo de iniciativas en las que se implicaba, que no resultaban del gusto de los responsables españoles de turno. No ha existido, sin embargo, un diagnóstico meditado de las capacidades del sistema multilateral y de su adecuación, debidamente contrastada, a los objetivos a los que dice orientarse la cooperación española. Un diagnóstico que, sin embargo, es básico para diseñar una estrategia bien fundamentada en el ámbito multilateral. El pasado año, la Administración ha nombrado a un Embajador en misión especial para fortalecer la presencia española en los organismos multilaterales: se trata de una iniciativa de interés que todavía tiene limitado recorrido para ser juzgada.

En suma, parece necesario que España incremente su compromiso multilateral: una tarea que afecta muy especialmente, aunque

Cuadro 15. Principales aportaciones a Organismos Internacionales no Financieros (2003) (miles de euros)

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	2.596
Fondo Protocolo de Montreal	4.195
Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA)	4.581
OCDE	7.287
Organización de NN.UU.	3.632
Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	2.319
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y para la Alimentación (FAO)	5.165
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	1.995
Organización Mundial de la Salud (OMS)	7.104
Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	2.043
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	1.903
Organización de Obras Públicas y Socorro para Refugiados Palestinos	3.005
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	6.010
Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	601
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	2.458
Fondo de Naciones Unidas par Misión Interina en Kosovo	5.634
Misión de NN.UU. en Bosnia-Herzegovina	878
Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)	522
Organización Iberoamericana de la Juventud	351
Grupo consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional	2.262
TOTAL	78.149
% sobre ayuda multilateral	10,9

Fuente: OPE. Se integran las aportaciones de las diversas instituciones españolas que contribuyen a cada Organismo

no de forma exclusiva, al nivel de implicación de la cooperación española en los organismos internacionales de carácter no financiero. Para avanzar hacia ese objetivo es necesario poner en marcha una visión más selectiva y estratégica, identificando aquellos organismos internacionales con los que preferentemente España se propone trabajar. La misión de los organismos, en relación con los obje-

tivos de la cooperación española, y su eficacia operativa debieran ser criterios a tener en cuenta en ese proceso de selección. Un proceso que debiera llevar aparejado no sólo un incremento sustancial de las aportaciones económicas, sino también una más activa participación española en la elaboración de propuestas e iniciativas susceptibles de ser respaldadas por el sistema multilateral.

6. Principales instrumentos

a) *Proyectos y programas*

La cooperación española se ha caracterizado, hasta el presente, por el predominio que en su seno tienen los proyectos de desarrollo, como modalidad básica de la ayuda. En este resultado ha influido tanto la propia génesis del sistema español de cooperación, un sistema financiera y técnicamente poco dotado, como el significativo peso de las ONGD en la gestión de las intervenciones. Una y otra razón avalaban el recurso a intervenciones discretas, acotadas en el tiempo, de limitado alcance y objetivos precisos, tales como las que determinan los proyectos de desarrollo. No obstante, **España está emplazada en el más inmediato futuro a otorgar mayor peso a aquellos instrumentos, como la ayuda a través de programas, los enfoques sectoriales amplios o el apoyo al presupuesto, que comportan una más amplia traslación de responsabilidades al receptor en la gestión de la ayuda.** Diversas son las razones que justifican semejante cambio. En primer lugar, porque es difícil otorgar coherencia agregada a una cooperación compuesta de pequeñas intervenciones discretas, de alcance necesariamente acotado; lo que termina por reducir la eficacia del esfuerzo agregado. Esta misma dispersión dificulta, en segundo lugar, la apropiación de la ayuda por parte del receptor: es difícil que éste pueda asumir la lógica y finalidad agregada de una pléyade de intervencio-

nes, en buena medida inducidas por una diversidad de donantes. En tercer lugar, es difícil que el receptor genere capacidades de gestión si no se le permite que asuma la responsabilidad básica en la gestión de las políticas públicas y de los recursos que, en forma de ayuda internacional, respaldan esas políticas. Y, en fin, la apelación a fórmulas de intervención más amplias, guiadas por las políticas del receptor, facilita la coordinación de los donantes, que pueden sumarse a una estrategia que los acoge a todos, mejorando, también por esta vía, la eficacia de la ayuda.

La comprensión de estas razones motivó que los donantes más comprometidos hayan ido desplazando su ayuda hacia nuevos instrumentos que caen bajo el concepto general de programas, entre los que cabe destacar: los marcos de gasto de medio plazo (*Medium-Term Expenditure Frameworks*), los enfoques sectoriales amplios (*sector-wide approaches*), los recursos para la estrategia de reducción de la pobreza (*Poverty Reduction Strategy Credits*), los fondos compartidos (*basket funds*) o los fondos comunes (*Common Pools*). A todas estas fórmulas es común el tratarse de ayuda a través de programas, es decir, a través de intervenciones amplias y no finalistas, que se integran en una línea de acción genérica previamente acordada entre donante y receptor, dejando la gestión precisa del gasto en manos de éste último. Pues bien, la cooperación española está virtualmente por estrenar en estas fórmulas más

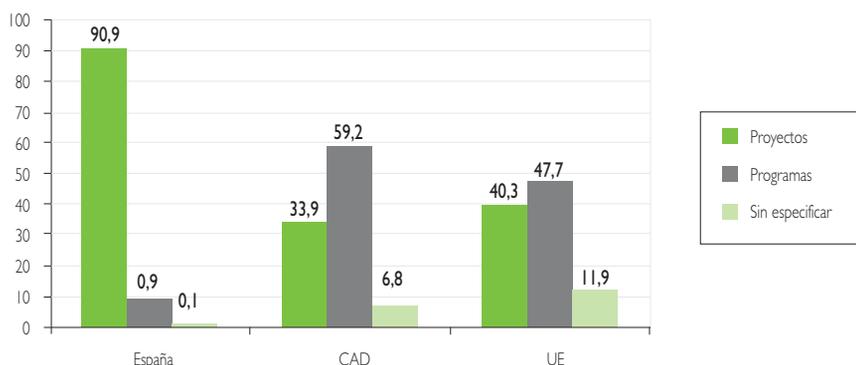
amplias de ayuda: son limitadas las experiencias de intervención a través de programas y no existen precedentes de aplicación de las nuevas modalidades de financiación antes señaladas. Iniciar la andadura en este ámbito es, sin embargo, obligado, no sólo por homologar su comportamiento al de los mejores donantes, sino también porque ampliar los recursos de la ayuda a los ritmos requeridos es difícil que se produzca a través de la mera agregación de más proyectos. Por una y otra razón es necesario transitar hacia fórmulas de ayuda de mayor alcance. No obstante, no se trata de una tarea sencilla, ya que los nuevos instrumentos requieren capacidades técnicas y visión estratégica para seleccionar las intervenciones, analizar los programas, proceder al diálogo sobre políticas con el receptor y coordinarse con otros donantes.

Los datos correspondientes a proyectos y programas confirman alguno de estos juicios. En primer lugar, el peso relativo de este componente en el total de la AOD es bajo: en concreto, **en 2003, se movilizaron por este concepto 231 millones de euros, apenas el 13% del total de la ayuda española.** Llama la atención el bajo peso atribuido a esta partida, que constituye el eje central de la cooperación de buena parte de los donantes. Es más, si se considera con una cierta perspectiva histórica, se aprecia que a lo largo de los últimos años es uno de los pocos componentes de la ayuda que no ha crecido, incluso ha perdido cierto peso relativo. Por ejemplo, en el año 2002 su cuota en el total de la AOD su-

peraba en tres puntos porcentuales la que se registra en 2003. Este proceso está muy relacionado con el deterioro experimentado en los últimos años en la capacidad económica de la AECl, que es la institución que centralmente financia la partida de proyectos y programas. Se trata de una tendencia que debe revertirse en el futuro, especialmente si se quiere incrementar de manera programada los recursos de la ayuda. No cabe apelar, como en el pasado, a vías excepcionales o episódicas de expansión de los recursos: es necesario dejar descansar el crecimiento de la ayuda en los componentes más vertebrales de un sistema de cooperación. Lo que comporta, necesariamente, una ampliación de los recursos destinados a proyectos y programas; y, en correspondencia, un incremento del presupuesto de la institución, AECl, que los gestiona.

Ya dentro de la partida, se observa la desproporción existente entre sus dos componentes básicos (gráfico 18). **Los proyectos superan el 90% de las intervenciones, dejando un marginal 9% para los programas.** La relación de estos dos componentes es mucho más equilibrada tanto en la UE (40% y 47%, respectivamente) como en el CAD (33% y 59%). Es necesario, pues, que la cooperación española inicie su andadura en el diseño y gestión de programas, en sus muy diversas versiones y formatos, aminorando el excesivo peso que hasta el momento han tenido los proyectos de desarrollo. No obstante, ese proceso debe acompañarse con un

Gráfico 18
Peso relativo de proyectos y programas



Cuadro 16. Magnitudes más significativas del FAD 2002-2003 (datos en millones de euros)

Magnitudes	2000	2001	2002	2003
Aprobaciones CM	320,48	576,61	612,36	615,65
Formalizaciones	308,61	629,35	549,01	561,48
(1) Disposiciones (pagos por FAD)	371,81	453,78	578,56	527,01
(2) Ingresos por créditos	227,75	231,01	248,78	250,27
(1)-(2) Desembolsos netos	144,06	222,76	329,78	276,74

Fuente: «La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2003». Secretaría de Estado de Comercio y Turismo.

cambio también en las capacidades de la institución encargada de gestionar estas intervenciones, la AECI, mejorando su dotación técnica y su capacidad de formulación y diálogo en el ámbito de las políticas públicas.

b) Los créditos FAD

Tal y como se indica en el capítulo 3, el importe máximo establecido para las operaciones con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo en el año 2003 ascendió a 631,06 millones de euros, de los cuales el Consejo de Ministros aprobó un total de 615,65 millones —alcanzando un máximo histórico en niveles de ejecución del 97,56%—. Dicho límite ha sido nuevamente superado para el año 2004, en que el techo admitido por el Consejo de Ministros asciende a 672 millones de euros (cuadro 16).

Del total de 276,74 millones de euros que suponen el desembolso neto del FAD en el año 2003, la cifra correspondiente a la AOD representa, según datos adelantados por la Subdirección General de Planificación, un total de 206,34 millones de euros, alcanzando un 11,88% de la AOD total y más del 20% sobre la bilateral.

La distribución por países del FAD en el año 2003 está protagonizada por Turquía, que absorbió el 40,13% del FAD bilateral, con un macroproyecto destinado a financiar la rehabilitación de la línea férrea Ankara-Estambul. Turquía está acompañada por China —que es el país que mayor número de proyectos ha recibido, con un total de 21—, Indonesia y Argentina —en este último caso con la ejecución de un proyecto aprobado por el

Consejo de Ministros en el año anterior.

Por lo que respecta a la distribución sectorial, el ámbito más financiado en el año 2003 fue el sector transportes, con más del 50% del total. En segundo lugar aparece el capítulo de «varios», donde se incluyen las operaciones de ayuda financiera no reembolsable a Iraq y el proyecto de emisión de moneda iraquí. Otros sectores como bienes de equipo, sanidad, servicios y medio ambiente aparecen a continuación, siendo educación —con un 3,01%— e infraestructuras —con el 2,15%— los sectores menos representados este año.

Más allá de las cifras, tal vez los dos datos más significativos en relación al FAD en los últimos meses hayan sido la aprobación de la nueva normativa —que se analiza con detalle en el capítulo 3— y el anuncio del nuevo gobierno de abrir «un proceso de reflexión» en torno al instrumento, tanto desde las instancias responsables del comercio exterior como desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

c) El programa de microcréditos

Uno de los instrumentos mejor dotados de la cooperación española es el Fondo para la Concesión de Microcréditos. Creado en 1998, la aparición de este instrumento fue saludada por todos los actores de la ayuda como positiva, por cuanto ampliaba la capacidad operativa de la cooperación española en materia de lucha contra la pobreza. El desarrollo posterior del programa, sin embargo, suscitó notables dudas acerca de su orientación y criterios operativos. Buena parte de esas observaciones fueron analizadas en *La realidad de la ayuda 2002-2003*, en un detalla-

do análisis de las fortalezas y debilidades del programa.⁴ Algunas de las deficiencias allí señaladas se han subsanado posteriormente, pero permanecen otras que debieran ser objeto de corrección. En concreto, se ha avanzado en la más cuidadosa identificación de las instituciones contraparte para la gestión de las líneas de crédito acordadas, en la definición de los perfiles y de las funciones de los expertos españoles, acomodándolas a las circunstancias de cada caso; se ha ampliado la información pública sobre las actividades, rompiendo anteriores hermetismos, y se ha ampliado la capacidad operativa del programa al modificar la normativa y permitir el uso de recursos, con carácter de donación, para el fortalecimiento de las instituciones, a través de tareas de asistencia técnica. Todos ellos son avances que van en la buena línea, pero permanecen sin resolver algunos problemas importantes del programa. Tres son los que se quieren subrayar aquí. En primer lugar, **la discutible identificación del programa con el objetivo de la lucha contra la pobreza.** Pese a lo que se formula en las declaraciones de intención, lo cierto es que la gestión del programa parece más preocupada por fortalecer el marco de instituciones financieras locales que por identificar si se está llegando, realmente, a colectivos pobres, que han sido excluidos del sistema formal de crédito. La limitada preocupación por identificar las características de los beneficiarios finales de los créditos y por evaluar el impacto en términos de pobreza de las intervenciones confirma este sesgo en la orientación del programa. El segundo problema tiene que ver con **la desconexión existente entre el programa de microcréditos y el resto de la estructura operativa y funcional del sistema español de cooperación al desarrollo.** El programa de microcréditos se lleva desde una estructura centralizada en Madrid, con la asistencia de una consultora, pero sin conexión con el resto de las intervenciones de la cooperación española y sin apenas implicación de los directores

de las Oficinas Técnicas de Cooperación. Es paradójico que uno de los programas más relevantes de la cooperación bilateral española quede al margen de la estructura funcional y directiva del sistema, con los costes que ello puede generar en términos de capacidades inutilizadas y de falta de integración del programa en el conjunto de la política de ayuda. Y, en fin, el tercer problema tiene que ver con la exclusión de las ONGD en el desarrollo y gestión del programa: una decisión tanto más sorprendente por cuanto eran las ONGD los únicos actores que tenían, en el origen del programa, cierta experiencia en el ámbito de las microfinanzas. Por lo demás, constituye ésta una peculiaridad del programa español, ya que en buena parte de los donantes se reserva para las ONGD especializadas un protagonismo destacado en la gestión de los programas de microfinanzas.

Con esta agenda de reformas pendientes, el programa de microcréditos se ha mantenido como uno de los componentes más relevantes de la acción bilateral de la cooperación española. Tras un importante desembolso realizado en 2002, equivalente a 43,1 millones de euros, en el año 2003 se redujeron notablemente los desembolsos destinados al Fondo de Concesiones de Microcréditos, que alcanzaron una cifra bruta de 12,2 millones de euros. Como se trata de un programa financiado con ayuda reembolsable en los valores netos de la ayuda es preciso descontar los reembolsos percibidos, que empiezan a adquirir una cierta dimensión. En concreto el valor de los reembolsos llega en el año 2003 a los 856 mil euros, con lo que la ayuda neta que se adjudica al programa alcanza los 11,3 millones de euros.

Las principales operaciones realizadas en el año se concretan en dos líneas de crédito en Paraguay, una con la Financiera Visión y otra con Comercio, sumando unos desembolsos al país de 3,7 millones de euros. También se realizó una operación con el Banco Pichincha, de Ecuador, por un valor de 2,5 millones de euros, ampliando una relación

⁴ Alonso, J.A. (2002): «Microcréditos y pobreza: análisis del programa español», capítulo 4 de *La realidad de la ayuda 2002-2003*, Intermón Oxfam.

Cuadro 17. Desembolsos del Fondo de Concesión de Microcréditos (2003)

Pais	Entidad	Importe aprobado	Importe desembolsado	Condiciones Desembolso	Fecha aprobación	Fecha desembolso
Paraguay	Comercio	1.250,0	1.250,0	1 tramo	05/12/2002	27/03/2003
Ecuador	Banco Pichincha	2.524,2	2.524,2	2 tramos	07/12/2001	18/03/2003
Mozambique	SOCREMO	1.000,0	500,0	2 tramos	05/12/2002	05/12/2003
Paraguay	Financiera Visión	2.500,0	2.500,0	1 tramo	05/12/2002	28/12/2003
Perú	COFIDE II	15.000,0	5.469,6	3 tramos	05/12/2002	17/10/2003
TOTAL (miles euros)		22.274,2	12.243,9			

Fuente: OPE

previa que se mantenía con esa institución financiera. También se desembolsaron 5,4 millones destinados a COFIDE II, en Perú, en una línea de actuación que se prolonga en el tiempo. Y, en fin, se abrió una modesta operación en Mozambique con SOCREMO, por valor de 0,5 millones de euros. De este modo, en estos momentos el programa cubre el conjunto de la región latinoamericana, con excepción del Cono Sur, y se extiende a Mozambique.

d) Operaciones sobre la deuda externa

A lo largo del año 2003 se hicieron operaciones de alivio de la deuda por un valor agregado, computable como AOD, de 96,6 millones de euros, una cifra notablemente inferior a la del año precedente (125 millones de euros). De este modo, el peso de estas operaciones en el total de la ayuda descendió desde el 6,9% de 2002 a apenas el 5,4% de 2003.

Cuadro 18: Operaciones de deuda 2003

A.O.D. 200	€
I. Anulación de deuda	2.076.674,70
II. Reestructuración de deuda A.O.D.	13.154.984,53
IV. Reestructuración de deuda OCO y créditos del sector privado en el marco del C. París	55.619.245,59
IVA Reestructuración de deuda en condiciones concesionales	
Opción condonación de deuda	
V. Conversión de deuda	22.832.156,99
Conversión de deuda directa	17.606.503,80
Conversión	5.563.175,09
Condonación	12.043.328,72
Conversión de deuda indirecta	5.225.653,18
TOTAL	93.683.061,81

De este agregado, se destinó a la condonación de deuda una cifra modesta, cercana a los 2 millones de euros, en operaciones realizadas muy centralmente en Guinea Ecuatorial y, marginalmente, en Honduras. Mayor relevancia adquirió la reestructuración de la deuda AOD, que alcanzó los 13 millones de euros, afectando a diversos países, como Mauritania, Indonesia, República Democrática del Congo, Madagascar, Ghana, Malawi, Nicaragua y Jordania, aunque en cantidades relativamente menores. Las operaciones de conversión (directa o indirecta) sumaron un total cercano a los 22 millones de euros, siendo los países beneficiarios Bolivia, Jordania y, en menor medida, Uruguay. Finalmente, la cuantía mayor responde a las reestructuración de deuda comercial en el seno del Club de París, que supone un total de 55,5 millones de euros. En este caso, el principal país beneficiario, por la cuantía de la deuda afectada, es Nicaragua, al que le siguen Yugoslavia, Ghana, Madagascar, Burkina Faso y Senegal.

Los datos de 2003 confirman el carácter más bien pasivo que la cooperación española mantiene en relación con las operaciones de alivio de la deuda. Dado el carácter multilateral en el que se adoptan los acuerdos básicos, España se suma a las iniciativas internacionales, sin apenas desplegar iniciativas propias en este campo.

e) Ayuda humanitaria

Uno de los ámbitos en los que la cooperación española muestra más debilidades es el relativo a la ayuda humanitaria. En este caso los problemas son diversos: instrumentación po-

lítica de la acción humanitaria, escasa disponibilidad de recursos para las acciones, limitada capacidad humana y técnica para gestionar las respuestas a las crisis, reducida experiencia en el diseño estratégico de las intervenciones, confusión del papel de los diversos actores en los escenarios de crisis, falta de adecuada coordinación entre los participantes públicos en las operaciones y, en fin, limitada capacidad de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil. Este cúmulo de problemas fue estudiado en *La realidad de la ayuda 2002-2003*, por lo que aquí omitiremos un análisis más detallado de sus implicaciones. Baste señalar que la intervención en la guerra de Iraq no ha hecho sino subrayar buena parte de los problemas antes mencionados. El más importante de todos, sin duda, la instrumentación política de la ayuda humanitaria, que ha pasado a constituirse para algunos donantes en un componente más de la estrategia de intervención bélica. No obstante, más allá de este problema, subsisten las deficiencias derivadas, en primer lugar, de la ausencia de una unidad suficientemente dotada con recursos humanos y técnicos para diseñar y gestionar las respuestas, en coordinación con los actores especializados de la sociedad civil y con el resto de las entidades públicas implicadas; y, en segundo lugar, de la carencia de instrumentos presupuestarios que permitan una ágil movilización de recursos suficientes para dar respuesta a las urgencias derivadas de las crisis humanitarias. En uno y otro ámbito, en el organizativo y en el presupuestario, la ayuda humanitaria española está claramente infradotada.

Pues bien, en el marco de esas deficiencias, la intervención en Iraq hizo que en el año 2003 subiese ligeramente el componente correspondiente a ayuda humanitaria. En concreto, se dedicaron a esas tareas cerca de 66 millones de euros en concepto de ayuda de emergencia (45 millones más que en el año precedente), a los que se ha de sumar el componente de ayuda alimentaria de emergencia, cercano a los 3 millones adicionales. En conjunto, ambos componentes no llegan a suponer ni el 1,5% del total de la AOD, una cuota que está muy alejada del 7% que, como promedio, los donantes del CAD están dedi-

cando a la ayuda humanitaria. De nuevo, en un escenario de expansión de los recursos de la ayuda, este componente será uno de los llamados a incrementar su dotación financiera. No obstante, como en otros ámbitos, esa expansión de recursos serviría de bien poco si no se acompaña de una previa inversión en capacidades institucionales y estratégicas especializadas.

f) Cofinanciación de ONGD

Las ONGD desarrollan, desde finales de los años ochenta, un papel clave en el sistema español de cooperación para el desarrollo. En gran medida, las carencias institucionales, humanas y técnicas del sistema público de cooperación fueron parcialmente compensadas con la apelación a las ONGD como promotoras y gestoras de proyectos de desarrollo. Este recurso se hizo todavía más necesario a medida en que, desde comienzos de los noventa, se incorporaron como actores del sistema de ayuda los gobiernos autónomos y las corporaciones locales. Con limitados recursos técnicos para implicarse en la cooperación directa, estas instituciones diseñaron su política de cooperación, en gran medida, como programas de cofinanciación de iniciativas propuestas por las ONGD. No es extraño, por tanto, que hoy las ONGD españolas gestionen en torno al 20% de la AOD (6% proveniente de la AECI y el resto de la canalizada como cooperación descentralizada).

Pero, simultáneamente, la aportación de las ONGD descansa en su capacidad de generación de conciencia (educación y sensibilización para el desarrollo) y de incidencia política en favor de una cooperación al desarrollo más comprometida por parte de los poderes públicos. A lo largo de la legislatura pasada esta actividad, obligada para las ONGD, fue recibida con recelo, cuando no con abierta hostilidad, por parte de los responsables de la cooperación española. Recelo y hostilidad que no sólo se reveló en una quiebra del diálogo social, sino también en la congelación de los recursos asignados, desde la AECI, a las convocatorias de ONGD. De hecho, la cuota correspondiente a estas organizaciones se ha

venido moviendo a lo largo de los últimos años en torno al 5% de la AOD, un punto porcentual por debajo de la correspondiente a períodos precedentes. En 2003 la cantidad asignada fue de 106 millones de euros, el 6,1% del total de la AOD.

Más allá de los recursos asignados, permanece el problema relacionado con la forma de gestión del instrumento. Hasta el año 2000, la única fórmula vigente obligaba a la financiación individualizada de proyectos. La ampliación de los recursos, el incremento del número de intervenciones y la experiencia alcanzada por algunas ONGD convirtieron en claramente ineficaz semejante procedimiento. De tal modo que, a instancias de las propias ONGD, el gobierno aprobó, en el año 2000, nuevas fórmulas de cofinanciación que comportaban un mayor compromiso y delegación de responsabilidades a las ONGD, a través de un acuerdo plurianual: nacieron así las fórmulas de financiación por programas y a través de estrategias. Aunque inicialmente constituía una respuesta aceptable, lo cierto es que la aplicación de la nueva normativa no respondió adecuadamente al propósito para el que se había diseñado. En primer lugar, porque el acceso a las diversas fórmulas por parte de las ONGD está lejos de

ser transparente y técnicamente fundado, abriendo espacio a una inconveniente discrecionalidad por parte de la Administración. En segundo lugar, porque el recurso a las nuevas fórmulas de financiación ha estado acompañado de un incremento indebido de la carga burocrática y de los requerimientos administrativos a las ONGD, que les obliga a detraer capacidades humanas y técnicas de otros ámbitos más relevantes para la calidad de la ayuda, relacionados con el diseño, seguimiento y evaluación de las intervenciones. En tercer lugar, las exigencias de aportación financiera propia para acceder a las nuevas fórmulas de cofinanciación pueden haber resultado, en algún caso, excesivas, generando notables dificultades a algunas ONGD para desarrollar adecuadamente sus programas o estrategias. Y, en fin, la propia Administración terminó por desnaturalizar las nuevas fórmulas al entenderlas, en la práctica, como una versión ampliada del apoyo a proyectos (en este caso, una pluralidad de proyectos sucesivos) y no tanto como un respaldo integral a una línea de acción consolidada de una ONGD. En suma, pasados cuatro años desde el momento en que se estableció la nueva normativa, parece llegado el punto de promover su revisión (Recuadro 5).

RECUADRO 5

HACIA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN PARA LAS ONGD

Laura Sáenz. Coordinadora del Área de Relaciones con Organismos Oficiales. Intermón Oxfam

La participación de las ONG en la cooperación española constituye uno de los rasgos característicos de nuestra ayuda. En ocasiones esta singularidad se reconoce como un elemento de riqueza y diversidad, pero también es utilizada con frecuencia como excusa –junto con la Cooperación Descentralizada– para justificar la ausencia de una planificación estratégica conjunta de la cooperación española, anunciando con mayor o menor rotundidad la necesidad de «coordinar» de una manera más integrada a todos los actores.

Más allá de la necesidad de ubicar esta relevancia en su justo término –durante los últimos años el total de recursos cofinanciados por la Administración central a las ONG se ha mantenido entre el 5 y el 7% de la AOD total– sí es cierto que sería beneficioso contar con una reflexión más amplia acerca del papel de las ONG en el conjunto de la cooperación oficial. En el capítulo 2 de este mismo informe se adelantan algunas reflexiones más generales de cara al próximo Plan Director, por lo que nos centraremos aquí en aquellos aspectos más

específicamente relacionados con los canales concretos en los que se plasma esta relación: el modelo de financiación de las ONGD.

La relación financiera entre la SECI y las ONGD se rige en la actualidad por las bases publicadas en enero de 2001, con las cuales se pasó de un sistema de dos convocatorias anuales de proyectos –ordinaria e IRPF– a un nuevo esquema diversificado que suma a los proyectos la posibilidad de recibir financiación vía programas y estrategias. Estas bases son la culminación de un proceso que se había iniciado años antes, que contó con la participación activa de la CONGDE y diversas ONG miembro y que tenía como objetivo reconocido la adecuación de los instrumentos a los procesos de cooperación, la mejora de la calidad y la simplificación de la gestión.

Sin embargo, el balance que la propia CONGDE hace de este proceso cuatro años después es decepcionante: «muchas de las ideas de fondo se perdieron por el camino y (...) esos nuevos instrumentos no han respondido a lo que en su momento se pretendió». ⁵ Entre otras cosas, ha influido en el deterioro de este proceso la ruptura del diálogo entre la entonces SECIPI y la Coordinadora de ONG, que generó una interlocución eminentemente técnica y con escasa capacidad de trasladar las demandas del sector a cambios concretos en el funcionamiento.

Con el cambio de equipo al frente de la SECI/AECI y el proceso abierto para la elaboración del Plan Director 2005-2008 se hace necesario rescatar la experiencia acumulada en estos 4 años y abordar un nuevo modelo de financiación para las ONGD que suponga, más allá de una reforma parcial, un salto en madurez, una transformación basada en las actuales teorías del desarrollo y en los consensos internacionales. Ello debe concretarse en una redefinición de los instrumentos existentes, especialmente de los Programas y las Estrategias, centrándolos en la obtención de resultados y en la calidad de la intervención, dando un margen mayor a la flexibilidad presupuestaria y administrativa.

A este respecto, es importante que el **Plan Director** establezca un marco de trabajo realmente orientador que defina con claridad una orientación geográfica, sectorial y presupuestaria que no quede al albur de las decisiones anuales incluidas en los PACI.

Por lo que respecta a la actuación por países y para encontrar salidas concretas a la dicotomía *subcontratación* vs. *autonomía* –a la que se hace referencia en el capítulo 2–, es importante que las ONG participen en la definición de los planes país, aunque la decisión final siga quedando en manos de los gobiernos implicados a través de las Comisiones Mixtas. Los Planes País deben constituir

el marco de actuación geográfica y sectorial en los cuales las ONGD estén dispuestas a avanzar en concertaciones con otros interlocutores públicos y privados, en un equilibrio que permita el empoderamiento y la participación de la sociedad civil de los países del Sur.

Desde el punto de vista del **marco geográfico**, merece la pena considerarse la incorporación de nuevos países prioritarios a efectos de cofinanciación, entre ellos:

- América Latina: Brasil, Haití, Colombia y Cuba
- Norte de África y Oriente Medio
- África subsahariana: Burkina Faso, Benin, Togo, Sudán o Etiopía.

En cuanto a las acciones de ayuda humanitaria, es importante que no se defina un marco geográfico restrictivo. Especialmente en el caso de África hay que tener en cuenta la persistencia de crisis humanitarias con bajo o nulo perfil mediático que puede ameritar la ampliación del marco de actuación ligada al mapa de conflictos.

En el **ámbito sectorial** es importante buscar los mecanismos para que el nuevo Plan no determine ni restrinja el trabajo de las ONGD, sino que pueda recoger las identificaciones realizadas por estas e incluirlas dentro de su marco de actuación, consiguiendo así un equilibrio entre todos los actores que trabajan en los diferentes sectores. Los sectores pueden y deben ser más abiertos, considerando aquellos ámbitos en los que las ONGD podemos jugar un papel –además de Sectores Sociales Básicos es posible abrirse a otros como el ámbito productivo, generación de ingresos, Derechos Humanos u organización social.

De cara a la revisión concreta del **Modelo de financiación**, hacemos nuestras las reivindicaciones y comentarios planteados por el Grupo de Trabajo de Financiación para el Desarrollo de la CONGDE, que se centran en los apartados siguientes:

1. **Revisión de los nuevos instrumentos**, abordando una reforma de la Orden de Bases así como una modificación en profundidad del Manual de Instrucciones. Entre otros aspectos, deben tenerse en cuenta los problemas experimentados en relación a la alta carga burocrática que ha supuesto el actual sistema, la falta de flexibilidad y la incongruencia entre los distintos procedimientos.
2. **Transparencia y objetividad en la asignación de subvenciones**, aplicando criterios objetivos de calidad y capacidad de gestión, con procedimientos transparentes que impidan la utilización de las subvenciones como medio de premiar o castigar a las ONGD por sus posiciones críticas frente a la SECI/AECI.
3. **Revisión de las dificultades planteadas por la**

⁵ Ver el documento «Aportaciones sobre el Programa de Financiación a ONGD de cara a la elaboración del Plan Director 2005-2008», elaborado por el Grupo de Trabajo de Financiación para el Desarrollo de la CONGDE.

aplicación de la normativa de intervención, que está pensada para la realidad española y no se adapta a las acciones que se realizan en países en desarrollo.

4. **Desarrollo específico de la ley de subvenciones**, que igualmente ha sido redactada teniendo básicamente en cuenta la práctica de las subvenciones en el ámbito de la acción social en España, y no tanto la realidad y particularidades de las subvenciones para la cooperación al desarrollo. La propia Ley establece la necesidad de elaborar normas especiales para la cooperación internacional, que deben desarrollarse de manera prioritaria, teniendo bien presentes las dificultades experimentadas en estos años.

5. **Proporcionalidad de la carga burocrática**: a pesar de los intentos llevados a cabo desde la CONGDE por participar en el desarrollo de las herramientas de aplicación de los nuevos instrumentos financieros, la falta de receptividad ha tenido como resultado un conjunto de herramientas que han encorsetado y complicado la gestión de programas y estrategias, aumentando la carga burocrática y restándole energías a la búsqueda del mayor y mejor impacto. En la práctica, los plazos procedimentales establecidos han acabado haciendo inoperantes los propios instrumentos, por lo que se hace necesario aplicar criterios de flexibilidad y simplicidad que se centren en la consecución de resultados más que en el escrutinio de los trámites administrativos.

6. **Coherencia del conjunto de herramientas del programa**, dadas las dificultades vividas por las ONGD y por el propio personal de la Unidad de ONGD debido a la falta de correspondencia entre los formularios utilizados en las distintas fases del proyecto.

7. **Asociación para el Desarrollo**: finalmente, las ONGD asumimos que al gestionar un porcentaje de la AOD bilateral estamos «asociados» al desarrollo de la política española de cooperación. Pero esa asociación debe implicar también un equilibrio de responsabilidades y riesgos, de manera que los problemas y dificultades generados en los proyectos sean discutidos y compartidos para encontrar la solución más beneficiosa para el impacto buscado.

Finalmente, desde Intermón Oxfam consideramos que la actual etapa supone una gran oportunidad para retomar el diálogo y el trabajo conjunto a partir de la experiencia acumulada, afrontando en particular aspectos como:

- La necesidad de **redefinir y consolidar los Programas y Estrategias** con una visión más amplia y acorde con las tendencias actuales, orientadas a la financiación de procesos y no de acciones puntuales. En este sentido, apostamos por el avance hacia Programas de cambio estratégico que integren acciones de apoyo institucional, fortalecimiento de redes y de tejido social en el Sur, y refuerzo de la interlocución entre actores que contribuyan a fortalecer conjuntamente a la sociedad civil y las instituciones públicas.
- Un **incremento de fondos** consecuente con estos retos, que permita la financiación adecuada de programas y estrategias plurianuales con objetivos a largo plazo y por tanto dimensione el instrumento según el tipo de acción que se quiera apoyar, sin dejar de lado la financiación de proyectos de alcance más focalizado. Los Programas y Estrategias deberían incorporar un mecanismo de revisión anual de los montos que permita incorporar, al menos porcentualmente, los incrementos que se produzcan en la partida de ONGD en los presupuestos de cada año.
- En el marco de la anunciada reforma de la **Acción Humanitaria** española, debe revisarse igualmente el marco de cofinanciación de las ONG en este ámbito, dotándose de instrumentos y líneas presupuestarias específicas adecuadas a las necesidades de respuesta rápida, rehabilitación, prevención... así como de flexibilidad en la justificación de los mismos, más basada en aspectos cualitativos que en un seguimiento administrativo particularmente complejo en situaciones de crisis.
- En coherencia con los instrumentos plurianuales de ayuda, los **presupuestos** deberían ser flexibles y no ajustarse a imposiciones iguales cada año. En particular, deberán revisarse las restricciones presupuestarias establecidas en instrumentos como los microcréditos y las actividades de evaluación, que deberán analizarse en función de su contribución en el conjunto de la intervención y no de un límite previamente establecido.

7. Cooperación descentralizada

La contribución de la Cooperación Oficial Descentralizada al conjunto de la AOD española se incrementó en términos absolutos en un 10% entre 2002 y 2003, superando en este último año los 286 millones de euros. Porcentualmente supone en la actualidad más del 16% de la AOD total y el 28% de la bilateral.

Por administraciones, llama la atención el considerable incremento experimentado por el Gobierno Autónomo de Castilla-La Mancha –que pasó de 17 a 25.6 millones de euros–, la Diputación de Barcelona y el Ayuntamiento de Córdoba –que se sitúan en ambos casos por encima del 0,7% de sus presupuestos–. El esfuerzo de Castilla la Mancha se puede apreciar claramente en el gráfico 18,

donde pasa a encabezar la lista que relaciona los recursos de ayuda con la riqueza por habitante de cada comunidad.

La realidad de la ayuda se propone afrontar en su próxima edición un estudio más detallado de la Cooperación Descentralizada, que analice con detalle la evolución –cuantitativa y cualitativa– de su contribución a la AOD española y plantee algunos de los retos más inmediatos para su desarrollo. Será una ocasión que aprovecharemos para retomar algunos de los aspectos que nos han sido indicados por parte de diversos responsables políticos autonómicos y locales, entre otros el controvertido asunto de la reclamación del 0,7% de los presupuestos totales a las admi-

Cuadro 19. Presupuestos comprometidos por entidades autonómicas, provinciales y municipales

	2003				2002			
	AOD (millones de euros)	% sobre ppto.	% sobre ppto.*	Variación 02-03	AOD (millones de euros)	% sobre ppto.	% sobre ppto.*	Variación %02-03
Gobiernos autonómicos								
Junta de Andalucía	33,00	0,16	0,12	↑				
Gobierno Vasco (1)	30,81	0,50	0,45	↑				
Junta de CC. de Castilla-La Mancha	25,60	0,44	0,32	↑				
Generalitat de Cataluña	24,96	0,16	0,16	=				
Generalitat Valenciana	22,28	0,25	0,20	↑				
Comunidad Foral de Navarra	11,63	0,43	0,48	↓				
Comunidad de Madrid	9,78	0,08	0,10	↓				
Gobierno de las Islas Baleares	8,21	0,46	0,76	↓				
Junta de Extremadura	6,09	0,17	0,22	↓				
Principado de Asturias	6,01	0,19	0,23	↓				
Xunta de Galicia	5,58	0,07	0,06	↑				
Junta de Castilla y León	4,57	0,06	0,10	↓				
Diputación General de Aragón	4,44	0,12	0,18	↓				
Gobierno de Canarias	4,13	0,10	0,13	↓				
Comunidad Autónoma de Cantabria	2,57	0,16	0,16	=				
Comunidad Autónoma de La Rioja	2,16	0,26	0,30	↓				
Región de Murcia	1,82	0,07	0,15	↓				
Entidades Locales								
Madrid	16,65	0,70	0,70	=				
Bizkaia Dip. Foral	6,44	0,70	0,70	=				
Barcelona	4,45	0,21	0,19	↑				
Barcelona Dip.	3,30	0,71	0,57	↑				
Álava Dip. Foral	2,34	0,78	1,00	↓				
Vitoria-Gasteiz (3)	2,16	1,01	1,05	↓				
Pamplona	1,95	0,78	0,70	↑				
Zaragoza	1,95	0,34	0,40	↓				
Córdoba	1,42	0,73	0,43	↑				
Alicante	1,39	0,67	-	-				
Bilbao (2 y 3)	1,29	0,42	0,31	↑				
Valencia	0,88	0,12	-	-				
Donostia (3)	0,84	0,35	0,35	=				
Valencia Dip.	0,78	0,20	-	-				
Alicante Dip.	0,43	0,24	-	-				

Fuente: Encuesta realizada por Intermon Oxfam a las Comunidades y Ayuntamientos.

* Fuente: *La realidad de la ayuda 2003-2004*.

Nota: El Presupuesto de las Comunidades se obtuvo del Anuario de *El País* 2004.

(1) Esta cuantía representa el 0,7% del presupuesto operativo, en función del compromiso del Gobierno Vasco (el presupuesto operativo es el total deduciendo algunas partidas, com personal y deuda pública).

(2) En esta edición corregimos el dato publicado en *La realidad de la ayuda 2003-2004* correspondiente a la cifra AOD que destinó el Ayuntamiento de Bilbao en 2002: La cuantía exacta de fondos fue de 1,121,351.34 euros, que correspondía al 0,31% del presupuesto de dicho año.

(3) Calculado de acuerdo al criterio que establece Euskal Fondoa, en el que se utiliza el dato de presupuesto que agrega los ingresos de los capítulos I-V (ejecutados) de la reglamentación presupuestaria.

Cuadro 20. Cooperación Oficial Descentralizada PACI-Seguimiento 2003 (cifras en €)

Comunidad Autónoma	2003
Gobierno Vasco	28.456.189,67
Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	27.473.273,48
Generalitat de Cataluña	26.729.422,63
Junta de Andalucía	25.816.734,68
Generalitat Valenciana	15.272.608,09
Comunidad Foral de Navarra	13.343.056,91
Comunidad de Madrid	9.957.786,85
Gobierno de las Islas Baleares	9.703.702,68
Gobierno de Canarias	6.809.405,70
Junta de Extremadura	6.494.732,53
Principado de Asturias	5.400.618,30
Xunta de Galicia	4.906.807,34
Diputación General de Aragón	4.513.115,45
Junta de Castilla y León	3.827.738,00
Varias comunidades autónomas (1)	2.537.493,98
Comunidad Autónoma de Cantabria	2.522.270,00
Comunidad Autónoma de La Rioja	1.902.017,78
Región de Murcia	1.818.121,59
Total Com. Autónomas	197.485.095,66
Entidades Locales	88.981.012,19
Total Coop Descentralizada	286.466.107,85

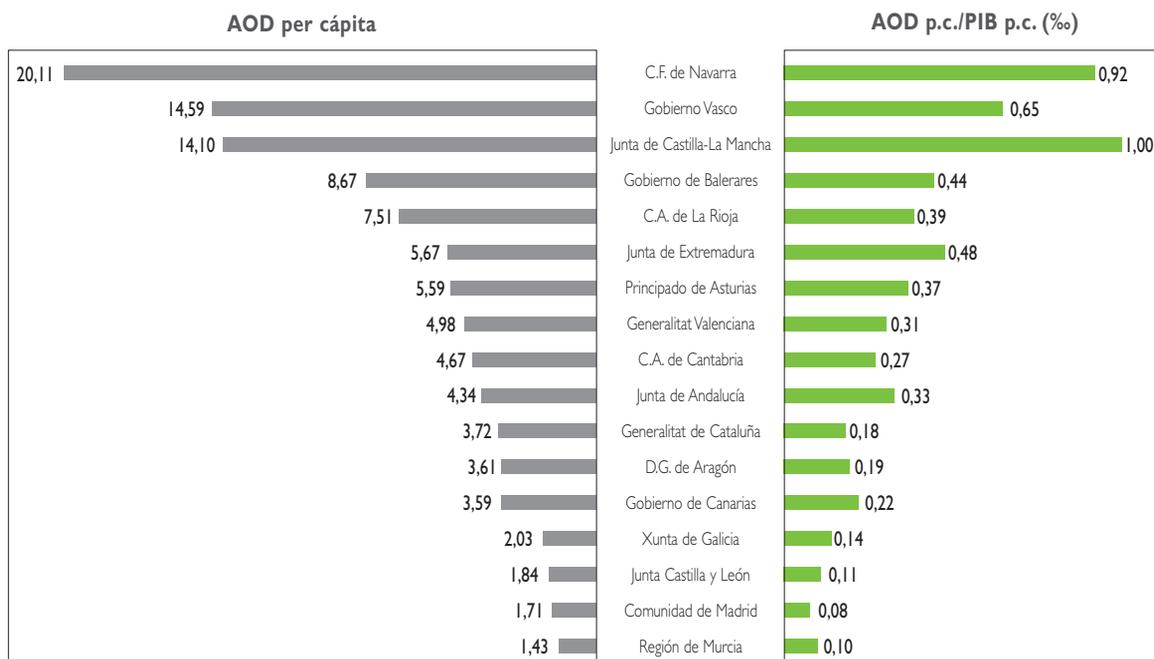
Fuente: PACI Seguimiento 2003

(1) Estas cantidades representan diversas cofinanciaciones que realizan varias comunidades Autónomas a distintos proyectos ejecutados por Entidades.

nistraciones descentralizadas. En cualquier caso, baste recordar aquí que a efectos estadísticos seguimos considerando oportuno utilizar unos indicadores de esfuerzo homogéneos, para lo cual venimos utilizando tradicionalmente, además del presupuesto total, el porcentaje de la ayuda en relación a la población y a la riqueza de cada Comunidad Autónoma. Los resultados son por supuesto meramente indicativos, desarrollándose los aspectos más valorativos en la tabla explicativa de la situación actual en cada una de las comunidades.

Los datos considerados a la hora de elaborar el cuadro y el gráfico 19 han sido los proporcionados por las propias administraciones a solicitud de personal de Intermón Oxfam en cada una de las Comunidades Autónomas. No obstante, constatamos la existencia de algunas diferencias significativas con los datos incluidos en el PACI Seguimiento de 2003, cuyos datos recogemos también en el cuadro 20. Los motivos de estas diferencias varían caso por caso, y deberán ser objeto de un esfuerzo de concertación entre las distintas administraciones implicadas.

Gráfico 19
Esfuerzo relativo de cooperación en CC.AA. (2002)



Fuente: Elaboración propia a partir de información solicitada por Intermón Oxfam a las diferentes CC.AA., seguimiento PACI 2002y datos censo del INE.

Andalucía

Andalucía es en la actualidad la comunidad con un mayor volumen de fondos totales destinados a cooperación internacional. El presupuesto ha experimentado un importante crecimiento respecto al ejercicio anterior, principalmente por el enorme incremento de la partida de Ayuda Humanitaria. No obstante, la cantidad total en términos de porcentaje de los presupuestos totales de la Junta supone únicamente el 0,16%.

Lo más relevante en Andalucía en los últimos meses ha venido dado por el marco institucional y legal. Así, en diciembre de 2003 se aprobó por unanimidad la Ley Andaluza de Cooperación Internacional, que ha sido muy positivamente valorada por la Coordinadora Andaluza de ONGD, y de cuyo desarrollo reglamentario depende la puesta en marcha del Consejo Andaluz de Cooperación y la elaboración del primer Plan Director Andaluz, previstos para este mismo año.

Además, tras las elecciones autonómicas, la Junta de Andalucía ha creado una Secretaría General de Acción Exterior, de la que depende la también recién creada Agencia Andaluza de Cooperación Internacional. Esta responde a una de las propuestas que más insistentemente habían hecho las ONGD andaluzas: contar con una entidad dedicada en exclusiva a planificar, gestionar y evaluar la cooperación andaluza. La decisión política debe venir acompañada, ahora, de un incremento en los medios humanos y materiales para gestionar con calidad la cooperación autonómica.

Aragón

No ha sido 2003 un buen año para la evolución de la AOD aragonesa dado que el comportamiento de los principales donantes ha provocado un descenso porcentual de las cantidades destinadas a cooperación. Especialmente significativa es la disminución del Gobierno de Aragón que, rompiendo una positiva trayectoria de importantes incrementos, reduce no sólo su aportación porcentual, sino incluso en términos absolutos. Es de esperar que el dato responda tan sólo a avatares políticos que supusieron un importante retraso en la aprobación del presupuesto y que la nueva legislación suponga un nuevo esfuerzo a favor de la cooperación internacional.

El Ayuntamiento de Zaragoza mantiene una trayectoria de progresiva disminución de su ayuda, al llevar cinco años prácticamente estancada mientras crece su presupuesto. La Diputación de Zaragoza ha disminuido igualmente su aportación relativa. En general las principales administraciones públicas aragonesas en términos presupuestarios se encuentran muy lejos de alcanzar el 0,7% (contrastando con el esfuerzo significativo de algunos ayuntamientos que hace años que han convertido este porcentaje en un símbolo de la solidaridad de su ciudadanía).

En relación al aspecto institucional el año 2003 ha sido el de la consolidación del Consejo Aragonés de Cooperación al Desarrollo, que funciona como un marco de interlocución adecuado. Se ha seguido desarrollando la Ley Aragonesa de Cooperación mediante la aprobación del Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo (2003-2006). Menos positiva ha sido la evolución del Fondo Aragonés de Solidaridad que no llegó a nacer, en parte por su excesiva complejidad en cuanto a su estructura y composición y en parte por falta de acuerdo o voluntad entre las diversas fuerzas políticas de la comunidad autónoma. En estos momentos se está retomando un modelo de Fondo más sencillo, que podría aprovechar el aprendizaje de los fondos existentes en otras comunidades de cara a mejorar la eficiencia de la ayuda municipal.

Asturias

El nuevo gobierno autonómico ha asumido el compromiso de destinar al final de la legislatura el 0,7% de sus recursos propios a la cooperación internacional, incluyendo proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo. Se ha aprobado el Plan Cuatrienal de cooperación 2004-2007 y se trabaja positivamente en ámbitos relacionados con la gestión de los fondos, detectándose un elevado nivel de compromiso y sensibilidad.

Baleares

El Govern de les Illes Balears se mantiene como una de las administraciones autonómicas punteras en AOD en términos de asignación presupuestaria, si bien el porcentaje total sobre el presupuesto ha descendido debido al brusco aumento del presupuesto autonómico generado por la asunción de competencias.

El 62% de los fondos se han distribuido a través de ONGD y un 14% se destina a los fondos de cooperación existentes en las islas. La Dirección General de Cooperación ha gestionado directamente el 20% del presupuesto, que ha destinado a gastos de gestión, acciones de sensibilización y cooperación directa (3%).

Se sigue en proceso de desarrollo de un anteproyecto de ley autonómica de cooperación.

También es destacable el compromiso del Ajuntament de Palma, que destina un 0,61% a cooperación, y el de otros muchos municipios a través de los fondos de cooperación de las islas.

Canarias

El trabajo realizado desde el Gobierno de Canarias en lo que a ayuda destinada a Cooperación al desarrollo se refiere, puede definirse como una 'continuación' del ejercicio anterior. Desde las ONGD canarias se valora positivamente la redacción del borrador del Plan Director y su consulta a la Confederación Canaria de ONGD's, incluyendo aportaciones en sucesivas versiones. Sin embargo, se echa en falta la tramitación por la vía de urgencia, así como la redacción de la Ley Canaria de Cooperación.

En este mismo sentido, se espera la redefinición de los órganos de dirección política y de gestión en relación con la Cooperación al Desarrollo, así como la constitución de un órgano consultivo sobre Cooperación al Desarrollo. Desde este espacio se deberían mejorar la comunicación y los proyectos comunes, aportando una mayor participación a todo este proceso de mejora de la calidad en la cooperación descentralizada.

Por último, señalar que la creación de nuevos mecanismos y fórmulas de gestión no es suficiente, por lo que es preciso orientar la AOD, clarificando las prioridades con la emigración canaria y separándola de la política de inversiones e intereses mercantiles que está desarrollando y potenciando el Gobierno de Canarias con África.

Cantabria Como aspectos destacables y modificaciones introducidas por el nuevo Gobierno, se ha desligado el Programa de Cooperación al Desarrollo de la Consejería de Economía y Hacienda, dependiendo ahora de la nueva Consejería de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos, en la que se ha creado la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo.

Asimismo, se está empezando a trabajar en la Ley de Cooperación, en cuya redacción se prevé bastante implicación de los agentes sociales. También, se ha incluido en el presupuesto para el 2004 una partida para el desarrollo de un convenio con la Coordinadora de ONGDs de Cantabria, cuya labor de información y sensibilización se pretende potenciar a través de una coordinación y colaboración estrecha con el Gobierno autonómico. En el Presupuesto de 2004 se distingue entre Ayuda Humanitaria y Emergencia, aunque sigue sin existir ningún tipo de norma que regule su concesión por el momento. No nos han sido facilitado datos sobre recursos destinados a Ayuda Humanitaria en Iraq.

Castilla-La Mancha La cantidad total destinada a Ayuda se ha incrementado en un 58 % con respecto a 2002, cumpliendo así con el compromiso contraído en la Ley de Cooperación que obliga a destinar 0,7% de recursos propios (0,44% sobre los presupuestos totales). Todo este dinero se canalizó a través de la ONG de Castilla La Mancha, y en los países prioritarios que ya fijan las bases de la comunidad.

En el ámbito normativo, no se ha completado el desarrollo previsto en la Ley de Cooperación del 2002, pero se han dado algunos pasos como el decreto de creación y funcionamiento del Consejo Regional de Cooperación Internacional, órgano que ya funcionaba.

En la misma línea se han dado pasos para la creación del Fondo Regional con aportaciones de las ONG. Este finalmente se ha puesto en marcha en mayo de 2004.

La evaluación y la transparencia en la gestión de los fondos, aunque mejorable en algunos aspectos como el de la evaluación técnica, es francamente aceptable en líneas generales. La Junta de Comunidades ha vuelto a ser un ejemplo a seguir para otras muchas entidades locales en el campo de la cooperación descentralizada.

Castilla y León El 2003 tampoco fue para esta comunidad un año de avances en el ámbito legislativo, aunque sí se han producido algunos cambios como en la composición del Consejo de Cooperación al Desarrollo (culminado en enero del año 2004) para adaptarse a la nueva composición de la Administración de la Comunidad, incrementándose los representantes de las ONGD. En esta línea de aumento de la participación se pretende impulsar la creación de Grupos de Trabajo en el funcionamiento del Consejo.

La transparencia se garantiza a través del Consejo de Cooperación al Desarrollo, aunque se deberían mejorar los plazos en la tramitación de las líneas de subvenciones.

Para el año 2004 se prevé un gasto similar al de 2003, información que consolida el estancamiento en valores absolutos de los fondos destinados a AOD.

Cataluña Frente al salto cuantitativo de los dos años anteriores, en 2003 la AOD creció solamente un 5,59%, crecimiento muy inferior al necesario para cumplir las previsiones de la Ley de cooperación. Sin embargo, se destacan importantes mejoras cualitativas como la aprobación en febrero de 2003 del primer Plan Director de Cooperación al Desarrollo para el período 2003-2006, así como la creación de la Agencia Catalana de Cooperación. Otros aspectos positivos han sido el integrar a nuevos agentes de la sociedad civil en la cooperación, y la participación en programas de agencias multilaterales. También se han puesto las bases para conseguir mejor impacto y se ha cumplido la concentración geográfica.

El cambio de gobierno en la Generalitat de Cataluña tras las últimas elecciones ha propiciado un renovado impulso de la administración en la política de cooperación. El compromiso electoral del nuevo gobierno, en sintonía con lo previsto por la ley, es alcanzar los 96,8 millones de euros de presupuesto el año 2007, para llegar a los 134 millones, el 0,7% de los ingresos incondicionados el año 2010. Esto exige un aumento de 18 millones anuales. Sin embargo los problemas de tesorería del primer año, 2004, no han permitido más que un aumento de 5 millones de euros, con el compromiso de recuperar la diferencia en los años siguientes. La nueva administración ha demostrado también un interés especial en facilitar la transparencia y la participación, así como la coordinación de los diferentes actores públicos y privados.

El Ayuntamiento de Barcelona no ha aumentado el presupuesto de cooperación, si bien se han producido algunas mejoras de coordinación interna y se ha puesto en marcha el proceso para elaborar el primer Plan Director.

La Diputación de Barcelona por su parte lidera el ranking de las instituciones catalanas, especializándose en el municipalismo y en la reflexión sobre las políticas de cooperación local.

Extremadura En términos absolutos la cantidad asignada a ayuda para el desarrollo en 2003 ha aumentado un 53% frente a 2002, sin embargo la participación de la ayuda al desarrollo frente al presupuesto general alcanza cuatro puntos menos que el año pasado.

Los avances en términos legislativos han sido muy interesantes; además de la aprobación del Plan General de Cooperación, se aprobó el Plan Anual de Cooperación de 2004 y en el transcurso del verano se confirmará la aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de los reglamentos correspondientes al Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo, la Comisión Autonómica de Cooperación al Desarrollo y el Registro de ONGD de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Con muy buenos resultados, se constituyeron el grupo de trabajo de sensibilización, comercio justo y alter globalización, y otro sobre el Sahara Occidental. En el 2004 está previsto constituir uno más sobre África subsahariana.

En sólo un año, el Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (FELCODE), ha pasado de tener a unos 30 ayuntamientos asociados a más de cien. Este Fondo se va a dedicar fundamentalmente al establecimiento de programas de desarrollo municipal en ciertos países de América Latina.

Galicia

El año 2003 está marcado por la aprobación, por unanimidad, de la Ley Gallega de Cooperación para el Desarrollo, después de un año de gestación, durante el que el gobierno gallego recabó la opinión de diferentes sectores sociales, nombradamente las ONGD a través de la Coordinadora Gallega.

A nivel de recursos, con respecto al año precedente, se dio un fuerte incremento de casi un 35%. El punto más negativo, además de la escasez de fondos, es la asignación de los mismos utilizando preferentemente la vía de los convenios bilaterales, que en el año 2003 significaron aproximadamente un 65% del total de recursos para cooperación al desarrollo de la Xunta de Galicia, una vía que está en auge. Es llamativo que este incremento de porcentajes dedicados a convenios bilaterales se da desde el momento en que los fondos de cooperación al desarrollo comienzan a crecer. Por otra parte es también llamativo el hecho de que la institución o organización que mas fondos recibe de la Xunta de Galicia para Cooperación es la AECI.

En el ámbito municipal, el bajo monto de los presupuestos que maneja el Fondo Gallego de Cooperación y Solidaridad, a pesar de una cierta consolidación a nivel organizativo con 61 ayuntamientos asociados y 3 diputaciones, es un fiel reflejo de la escasa, en el mejor de los casos, implicación de los ayuntamientos gallegos en la financiación y apoyo a la cooperación para el desarrollo. Entre los más de 300 ayuntamientos gallegos sólo el de Oleiros (de aproximadamente 30.000 habitantes) maneja unos presupuestos para cooperación que rondan el 0,7%, muy superiores, en cifras absolutas, a los fondos de ciudades como Vigo, A Coruña, Pontevedra, Ourense u O Ferrol.

La Rioja

La novedad más importante ha sido la reestructuración tras las elecciones de mayo de 2003 del departamento encargado de la gestión de la cooperación riojana. La creación de una Consejería de Presidencia y Acción Exterior y, en ella, de una Dirección General de Acción Exterior, ha supuesto un avance significativo en cuanto a la estructura administrativa y la capacidad de gestión.

Otra novedad importante ha sido la redacción del primer Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de La Rioja tal como preveía la Ley de Cooperación para el Desarrollo. Dicho plan comienza a señalar prioridades sectoriales y geográficas para la orientación de la ayuda. La distribución de ésta sigue siendo principalmente vía ONGD, pero comienzan a llevarse a cabo actuaciones de cooperación directa.

La Rioja continúa con la experiencia de una única convocatoria en la que participa el gobierno regional y varios ayuntamientos de La Rioja (en 2004 ya son 24), que hemos valorado satisfactoriamente en las últimas ediciones de este informe por lo que supone de apuesta por una mayor eficiencia de la ayuda.

Madrid

Este año, la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid han tenido una acción limitada, debido a la peculiar situación producida por las elecciones autonómicas, que mantuvo en situación de provisionalidad a los responsables políticos durante gran parte del año.

Uno de los aspectos más relevantes en la Comunidad Autónoma ha sido la caída de la participación de la ayuda oficial al desarrollo en el presupuesto de 2003, 0,08% frente al 0,10% del año pasado, debido a un incremento en el presupuesto total muy superior al de la partida de AOD.

Continuando con la línea de trabajo de años anteriores en este año se han aprobado los planes estratégicos de actuación para Honduras, Marruecos y Perú así como el Plan sectorial de Educación para el Desarrollo. Además de las subvenciones a ONGD y los convenios de colaboración directa, intervienen otros departamentos de la Comunidad de Madrid y se destina un remanente de recursos a los gastos denominados «Requisitos para una Ayuda Eficaz».

El Ayuntamiento de Madrid en el 2003 ha mantenido con más de 16 millones de euros su histórico 0,7 (en el que queda incluida la partida de inmigración). El reto para el 2004 será mantener este porcentaje en un escenario de cambios internos y aumento del presupuesto general.

Con la creación de la nueva concejalía de empleo y servicios a la ciudadanía y de la mano del nuevo equipo se ha buscado el consenso y la participación de las ONG de desarrollo en el diseño e implementación de algunos proyectos como el plan de Integración de Nuevos Vecinos.

Murcia

El presupuesto de partida para 2004 es de 2.216.240 euros, pero es un crédito ampliable y hasta que finalice el ejercicio puede incrementarse la cantidad inicialmente prevista.

Cabe destacarse que se han realizado modificaciones puntuales en la Convocatoria de Subvenciones para las ONGD que afectan a los criterios del baremo de valoración y al procedimiento de concesión. Las modificaciones de los criterios del baremo de valoración van a contribuir a mejorar el equilibrio entre los diversos aspectos considerados y, por ende, conseguir una valoración más justa.

Asimismo, se han hecho las adaptaciones necesarias a la Ley General de Subvenciones que afectan al control financiero, reintegro y revisión de actos. Todas estas modificaciones y novedades han recibido el informe favorable del Consejo Asesor Regional para la Cooperación y la Solidaridad.

Un 77% de los fondos en 2003 se gestionaron a través de convocatorias anuales por parte de ONGD. El 17%, a través de convenios con otras Instituciones.

El resto de los fondos se destinaron a gastos de formación y difusión (la convocatoria de una beca de formación y prácticas en materia de Cooperación al Desarrollo, celebración de Jornadas sobre temas relacionados con la Cooperación al Desarrollo...) y gastos administrativos y de personal.

Navarra

Desde 1997, y por decisión del Parlamento de Navarra, el Gobierno de Navarra está obligado a conceder el 0,7% de su presupuesto para AOD (tras descontar las aportaciones que realiza al Presupuesto General del Estado).

El bajo porcentaje de 2003 se debe a que el gobierno llevaba dos años gestionando presupuestos prorrogados por falta de acuerdo entre los grupos políticos (se está, por tanto, con las partidas aprobadas en 2001). En 2004 ya ha habido acuerdo presupuestario, y por lo tanto se espera un repunte.

Pese a dicha situación, Navarra continuó en 2003 en el primer puesto en AOD per cápita (si bien dicha situación se ve favorecida por el particular régimen de financiación de la comunidad foral que incrementa considerablemente su capacidad de gestión presupuestaria).

No existen novedades en cuanto a líneas de trabajo respecto a años anteriores; se mantiene un modelo de gestión maduro en el que se han potenciado los consorcios entre ONGD, siendo los únicos aspectos cuestionables la escasez de fondos para la sensibilización y movilización social y cierta dispersión en la distribución de las ayudas.

País Vasco

La principal novedad de este año a nivel autonómico es la presentación del borrador del Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2005-2008 que se encuentra en proceso de discusión con los principales agentes expertos. El documento parte de una reflexión sobre la trayectoria de la cooperación vasca desde sus inicios en 1985 (y por tanto pionera en el ámbito de la cooperación descentralizada en el Estado) y pretende un aumento de la eficiencia e impacto de la cooperación vasca por medio de un establecimiento de objetivos y prioridades que permitan una mayor coordinación y complementariedad entre todos los agentes implicados. Este Plan complementará a la Ley Vasca de Cooperación, actualmente en fase de anteproyecto de ley y que se prevé será aprobada en esta legislatura.

Las Diputaciones de Álava y Bizkaia mantienen su compromiso de aportar como mínimo el 0,7% de sus presupuestos a la cooperación al desarrollo, destacando especialmente en el caso de Álava el destino de un 40% de sus fondos a África. Como principal novedad en el caso de Bizkaia, destacaremos la inclusión de un presupuesto específico destinado a la Acción Humanitaria.

A nivel municipal, es destacable el incremento general de fondos para Cooperación de cara a los presupuestos 2004, así como la creación del Servicio de Mujer y Cooperación al Desarrollo en el Ayuntamiento de Bilbao. Otro progreso importante está siendo la creación de los Consejos de Cooperación de los Ayuntamientos de Bilbao y Donostia a través de procesos participativos, así como el buen funcionamiento de este órgano, ya consolidado, en el Ayuntamiento de Vitoria. En Vitoria, además, se ha resuelto este año la 2ª Convocatoria de proyectos plurianuales de cooperación (2004-2007).

**Generalitat
Valenciana**

En mayo de 2004 se ha aprobado el Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007, cuya confección no ha estado abierta a la participación de las ONG. Una práctica que se repitió en las emergencias de Irán y Marruecos, en que la D.G convocó a las ONG para comunicarles el envío de Ayuda Humanitaria, pero sin hacerlas partícipes en ninguna fase de decisión.

La evaluación de los proyectos presentados se hace por medio de una Consultora externa, con una importante falta de transparencia en sus justificaciones sobre el proceso de aceptación o denegación de proyectos presentados.

La confección de planes anuales se encuentra en proceso, sin que el del año 2004 se haya concretado. También se prevé la redacción de una Ley de Cooperación Internacional con la participación activa de las ONG en la redacción de los diferentes instrumentos que prevé la ley.

Propuestas para el plan director

JOSÉ MARÍA VERA

Director del Dpto. de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam

1. Resumen

Este capítulo tiene como objetivo apuntar propuestas para el próximo Plan Director de la Cooperación Española, basadas en la experiencia y el análisis realizado en este Informe a lo largo de los últimos años.

No pretendemos cubrir todos los aspectos que deben ser recogidos en el Plan Director. Ni por extensión de los mismos ni por el papel que este Informe tiene sería esto posible. Afortunadamente en estos años se ha generado abundante material de análisis y propuesta, desde ámbitos académicos y de organizaciones sociales –incluyendo las sucesivas ediciones anuales de este Informe y contribuciones realizadas desde la Coordinadora de ONGD– que aportan elementos de discusión para nutrir el Plan.

Hay sin embargo algunos principios y opciones políticas que creemos es necesario resaltar y remarcar para que sean consideradas y cubiertas en este nuevo Plan Director sobre el que hay notables expectativas. Expectativas basadas en el Programa Electoral del PSOE, partido hoy en el Gobierno, y en las primeras comparecencias en el Congreso durante el mes de Junio del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación y de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional. En nuestra opinión, ambas comparecencias resultaron esperanzadoras.

A continuación se recogen a modo de resumen las principales ideas reflejadas a lo largo de este capítulo:

a) El Plan debe tener precisión técnica y una clara orientación estratégica pero sobre todo debe tener ambición política, reflejada a tres niveles:

- Abordando con decisión los retos que tiene la SECI al interior de su propia estructura y actuación a través principalmente de la AECI.
- Integrando todos los instrumentos y recur-

sos que computan actualmente como AOD en una única política de cooperación reflejada en un Plan consistente, asumido y que **obligue a todos los ministerios implicados.**

- Apuntando a la coherencia de todas las políticas, sean o no parte de la AOD, que tienen impacto en la población empobrecida de los países del Sur. Este Plan tendría que ser el germen de un futuro **Libro Blanco sobre el Desarrollo** que defina el papel de España en la construcción de un mundo justo y seguro para todos.

b) El Plan debe establecer etapas progresivas, realizables y acompañadas de los necesarios cambios en la estructura de gestión, para alcanzar el 0.5% del PIB destinado a AOD en los presupuestos de 2009.¹

c) La lucha contra la pobreza como objetivo central y rector del Plan debe reflejarse a lo largo del mismo. Para ello:

- Los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)** deben ser el marco de trabajo de mínimos, con el horizonte del 2015 para su consecución.
- La aproximación del Plan Director a la pobreza y la injusticia debería ser **basada en los derechos** de las personas más que en necesidades que hay que cubrir.
- La cooperación con los países más pobres, especialmente de África Subsahariana, tiene que aumentar con el horizonte del **0.15% del PIB destinado a los PMA** como objetivo al final del Plan.
- Los instrumentos y las estrategias deben privilegiar a la población empobrecida y demostrar que tienen impacto en su desarrollo, también en la cooperación con **países de renta intermedia** tradicionales receptores de la cooperación española.
- El Plan debe primar los **servicios sociales**

1. «...para ello la AOD crecerá del actual 0,24% a un 0,5% en el último presupuesto de la legislatura». Comparecencia de Miguel Ángel Moratinos en la Comisión de Cooperación del Congreso el 8 de Junio de 2004.

básicos como la educación básica o la salud primaria, alcanzando al menos el 20% de la AOD destinada a estos sectores demostrando así, por encima de discusiones estériles sobre el cómputo de indicadores, la voluntad de priorizarlos a través de las políticas públicas que los garantizan.

- d) **El Plan tiene que plasmar la voluntad del Gobierno de apostar por una**

política multilateral activa y comprometida con las instituciones actuales y con los procesos de reforma futuros. Esta opción multilateral no puede ceñirse sólo a la actividad en el sistema de Naciones Unidas. Tiene que incluir con el mismo grado de intensidad e integración la presencia y el trabajo en el **Banco Mundial**, en los bancos regionales de desarrollo y la coordinación con la actividad en el FMI.

LA COHERENCIA DE POLÍTICAS: UN DESAFÍO PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

José Antonio Alonso. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*

La ayuda al desarrollo constituye un pequeño capítulo dentro del conjunto de políticas que los países desarrollados adoptan, con efectos sobre los pueblos del Sur. Algunas de ellas, como la comercial, agrícola o pesquera, la política de promoción de la acción inversora, la de defensa de la propiedad intelectual o de seguridad y defensa, por citar sólo algunas, manejan más recursos y tienen efectos de mayor entidad sobre los países en desarrollo que la propia AOD. De poco servirá, por tanto, disponer de una política de ayuda al desarrollo comprometida y de calidad si el resto de las decisiones públicas que adopta el gobierno contradicen el propósito de aquella política.

Cualquiera puede entender que es difícil que la ayuda consiga logros efectivos en términos de desarrollo, si, al tiempo, los donantes mantienen elevadas barreras protectoras frente a las producciones del Sur; imponen abusivas condiciones para el cobro de la deuda externa, erigen restricciones al acceso a las innovaciones tecnológicas o, en fin, respaldan regímenes corruptos e ilegítimos en función de conveniencias ocasionales. Por citar sólo un caso, algunas estimaciones cifran el coste que para los países en desarrollo suponen las medidas protectoras de la agricultura europea en cerca de los 300 mil millones de dólares: una cifra que multiplica por 5 la propia de la ayuda al desarrollo. Es claro que para los países en desarrollo puede ser más beneficioso una eliminación de las barreras protectoras que enfrentan sus productos en los mercados desarrollados que una mejora parcial en la gestión de la ayuda. Así pues, si se quieren conseguir logros efectivos en materia de desarrollo, es necesario avanzar en los niveles de coherencia entre las distintas políticas públicas de los países desarrollados.

Así lo entendió la Unión Europea, que elevó ese propósito a rango de ley. Ya en 1992, en el Tratado de Maastricht, en su artículo 130 V, se establecía que la Comunidad debía «tener en cuenta los objetivos referidos en el artículo 130 U (que expresaba los objetivos de la cooperación al desarrollo) en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo». Y en las disposiciones comunes del Tratado de la Unión se establece, en el artículo C, que «la Unión debe asegurar en particular la consistencia de sus actividades externas como un todo, en el contexto de sus relaciones exteriores, seguridad, políticas económicas y de desarrollo. El Consejo y la Comisión deben ser responsables de asegurar esa consistencia. Deben garantizar la aplicación de esas políticas, cada una en concordancia con sus respectivos poderes».

También la cooperación española otorgó al objetivo de la coherencia rango de mandato legal. En concreto, en el artículo 4 de la ley española de cooperación internacional para el desarrollo, bajo el expresivo título de *Principio de coherencia*, se establece que «los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores —es decir, los referidos a la cooperación para el desarrollo— informarán de todas las políticas que apliquen las Administraciones Públicas en el marco de sus respectivas competencias y puedan afectar a los países en vías de desarrollo». Pese a estos mandatos, nacional y comunitario, lo cierto es que los niveles de coherencia alcanzados por los donantes, en general, y por España, en particular, son notablemente bajos.

En lo que atañe a la cooperación española los problemas se presentan a diversos niveles, tanto en el seno de la política de ayuda como en las relaciones entre la ayuda y

el resto de las políticas públicas. Por lo que se refiere al primero de los aspectos, el conflicto básico deriva de la falta de comunidad de criterios entre las dos principales instituciones gestoras de la ayuda: la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (hoy SECI) y la Secretaría de Estado de Comercio. Mientras a la primera le corresponde, a través de la AECI, la gestión de buena parte de los instrumentos de la cooperación no reembolsable, además del programa de microcréditos, la segunda ejerce sus competencias sobre los créditos FAD y las operaciones de alivio de la deuda. Estas últimas están parcialmente condicionadas por la dinámica preferentemente multilateral con la que se adoptan los acuerdos, pero la gestión de los primeros es de entera responsabilidad del gobierno. Pues bien, hasta el momento, y pese a lo que la ley de cooperación internacional para el desarrollo establece, la Secretaría de Estado de Comercio ha gestionado los créditos FAD de acuerdo con criterios más comerciales que de desarrollo. El propio mapa de distribución de los recursos revela a las claras la limitada sujeción que la política de adjudicaciones tiene a la definición de prioridades sectoriales y geográficas de la cooperación española. Países que no forman parte de la relación de prioritarios, de acuerdo con el Plan Director de la Cooperación (como Indonesia, por ejemplo), se convierten en preferentes receptores de ayuda española en virtud de la autonomía con la que se le adjudican los FAD. Es cierto que la composición sectorial de las operaciones ha tendido a acentuar el peso de aquellas de contenido más social (especialmente, en el ámbito de salud), pero ello ha sido consecuencia de la normativa acordada en la OCDE (paquete Helsinki) mucho más que de las propias convicciones de los gestores. Esta falta de coherencia entre los créditos FAD y los objetivos de la ayuda ha sido destacada reiteradamente en todas las evaluaciones que el CAD ha hecho sobre la cooperación española.

Con ser el FAD el principal de los problemas de coherencia en el seno del sistema español de ayuda, en modo alguno es el único. Incluso dentro de los instrumentos gestionados por un mismo Ministerio, el de Asuntos Exteriores, se perciben incoherencias notables. Tal sucede, por ejemplo, con el caso del Fondo de Concesión de Microcréditos: uno de los programas mejor dotados de la cooperación española, que, además, está experimentando un importante crecimiento en los últimos años. Pues bien, se trata de un programa que opera con notable autonomía con respecto al resto de los instrumentos de ayuda. Gestionado desde instancias centrales, sin apenas conexión con las Oficinas Técnicas de Cooperación, el programa de microcréditos parece responder a una lógica propia, desconexa de la que inspira el grueso de las intervenciones de la ayuda española. De este modo se desaprovechan potencialidades del instru-

mento, si se coordinase más centralmente con el resto de la ayuda y se dirigiese más centralmente a combatir la pobreza.

Ahora bien, si existen problemas de coherencia en el seno del sistema de ayuda, mayores son los que afectan a las relaciones entre la ayuda y el resto de las políticas públicas con incidencia en los países en desarrollo. Aquí el ámbito de las incoherencias recorre un espectro notablemente amplio, si bien los núcleos más problemáticos son los que afectan a las políticas comercial, agrícola, pesquera, migratoria, de defensa de los derechos humanos y de seguridad y defensa. Es imposible aludir a todas ellas, pero algunos ejemplos ayudarán a entender lo que se quiere decir. Antes se ha citado el caso de la política agrícola comunitaria, de la que España es partícipe, cuyos costes para los países en desarrollo quintuplican el valor de la AOD agregada a escala mundial. El problema en este caso no es sólo la protección de los mercados europeos, sino también la subvención que respalda a las exportaciones comunitarias, arruinando la competencia de buena parte de los productores del Sur. En el caso de la política comercial, los problemas derivan, por supuesto, del proteccionismo agrícola, pero, también, del uso que la UE hace de recursos *grises* de protección (como las medidas de compensación o las barreras técnicas) que son tan eficaces como los aranceles, pero más difíciles de percibir. A estos problemas se añade la gradualidad de las tarifas, que al elevar el gravamen de acuerdo con el nivel de elaboración del bien, dificultan la localización de los procesos transformadores en los países en desarrollo. Es cierto que estas políticas son de rango comunitario, pero no es menos cierto que España podría alentar —cosa que no ha hecho— posiciones de cambio en el seno de la UE en relación con estos ámbitos.

Junto a estas políticas, existen otras en las que el gobierno ha preservado dosis manifiestas de discrecionalidad. Tal sucede, por ejemplo, con la política migratoria, hasta el momento gobernada más por criterios de seguridad y de orden público que por una sana intención de dilatar, en la medida de lo razonable, las posibilidades de acogida en beneficio de los migrantes y sus familias; de la política pesquera, más preocupada por facilitar la máxima explotación de los caladeros disponibles en países de legislaciones frágiles que por establecer unas bases sólidas para una gestión sostenible de los caladeros; de la política de derechos humanos, que tuerce la mirada frente a las trasgresiones de regímenes con los que se trata de mantener relaciones preferentes (como hasta hace poco con Guinea); o, en fin, la política de seguridad, amenazada por el afán de incrementar la factura exportadora de las fábricas de armamento, aunque sea recurriendo a países con riesgo grave de inestabilidad (como Colombia).

Avanzar en la coherencia de políticas no es fácil. Entre otras cosas porque en una sociedad democrática la acción de gobierno necesariamente comporta gestionar aspiraciones e intereses diversos. Pero es necesario avanzar hacia unos mayores niveles de coherencia si se quiere hacer eficaz el esfuerzo para vencer la pobreza y hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los que está emplazada la comunidad internacional. España no está en las mejores condiciones para avanzar en ese proceso: apenas se ha producido debate sobre estos temas en el seno de la Administración y el sistema de ayuda ocupa una posición subalterna dentro de los equilibrios de la acción de gobierno. No obstante, el cambio político abre una posibilidad para, siquiera tentativamente, avanzar en esa dirección. A ello contribuyen las declaraciones de los nuevos responsables de la ayuda, que han insistido en la necesidad de mejorar los niveles de coherencia entre la cooperación y otras políticas públicas. No será un camino fácil y, pese al poco tiempo transcurrido, ya se han registrado los primeros contratiempos. La reciente comparecencia del Secretario de Estado de Comercio en el Parlamento, defendiendo la gestión y orientación previa de los FAD, revela que no se ha avanzado todavía en crear una conciencia compartida acerca de la necesidad de aunar criterios entre instrumentos y ámbitos de la acción pública.

Será, en todo caso, difícil que se produzcan logros en este ámbito si no se avanza, simultáneamente, en:

- Situar los objetivos de desarrollo como uno de los ejes centrales de la acción de gobierno.
- Ejercer un liderazgo político y cierta autoridad moral en relación con esos objetivos en el seno de la Administración.
- Disponer de mecanismos de coordinación e instancias de encuentro entre los diversos departamentos.
- Avanzar en la integración de instrumentos, para que, con las peculiaridades de cada caso, se subordinen a una lógica compartida.

Son todos aspectos en los que el nuevo gobierno debe avanzar si se quiere alcanzar una más elevada coherencia.

Orientaciones bibliográficas

Una introducción a este tema puede encontrarse en J.A. Alonso y V. Fitzgerald (2003), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Editorial Catarata, Madrid. Para estudiar la coherencia en buena parte de los donantes es útil J. Forster y O. Stokke (1999), *Policy coherence in development co-operation*, Frank Cass, Londres. La OCDE tiene un documento sobre estos mismos aspectos, titulado «*Governance and coherence. The PUMA mandate, the challenge and the concept*». Y entre los trabajos del CAD sobre este tema, valdría citar el reciente DAC (2003), *Harmonising donor practices for effective aid delivery*, OECD, París.

2. Antecedentes y contexto

El principal antecedente de este Plan Director es el anterior. O más bien deberíamos decir los anteriores. El que ha «dirigido» la cooperación española durante estos últimos 4 años y el que quedó a las puertas de ser aprobado el año 2000, a finales de la legislatura anterior.

El primero es un buen ejemplo de lo que no debe ser un Plan Director: impreciso, falto de ambición en su alcance, alejado de los retos de la AOD española y dotado de una orientación que, bajo retórica de lucha contra la pobreza, reflejaba una realidad de sometimiento de la cooperación a otros intereses políticos, comerciales y culturales. Sería

bueno realizar una evaluación de su cumplimiento como aprendizaje para no repetir estos errores en el nuevo Plan. También es un ejemplo de lo que no debe ser un proceso de discusión y negociación del Plan entre el Gobierno y los agentes sociales. En este caso es imprescindible que haya tiempo suficiente para consultar y discutir el Plan.

Del segundo hay muchos **elementos que se podrían rescatar y utilizar**. No sólo de la primera versión elaborada por el equipo de José Antonio Alonso, sino de las sucesivas, fruto de la discusión entre Ministerios y en el Consejo de Cooperación, forjando consensos difíciles aunque alcanza-

bles. Somos conscientes de que en estos cuatro años mucho ha cambiado dentro y fuera de España y que el nuevo Gobierno tiene todas las posibilidades abiertas para orientar su política. Sin embargo creemos que es positivo y eficaz aprovechar elementos de la primera propuesta de Plan Director y recoger las discusiones que tuvieron lugar en el Consejo de Cooperación, especialmente en lo relativo a los instrumentos gestionados por el Ministerio de Economía en esa fecha: Deuda Externa, FAD y relaciones con Bancos de Desarrollo.

2.1. Contexto Internacional

Los siguientes elementos del contexto internacional merecen una especial atención a la hora de elaborar el Plan:

- La agenda de seguridad internacional y **lucha contra el terrorismo** como dominante de las relaciones entre países. Su influencia es elevada ya que la tendencia, marcada por Estados Unidos en primer lugar, es a relegar aún más la lucha contra la pobreza a la «trastienda» de la agenda global. Sigue siendo, por lo tanto, parte de la agenda «ligera», subordinada en relación con la agenda «dura» de las relaciones internacionales. No se vinculan de manera coherente y efectiva, aunque parezca obvio, los objetivos asociados a una limitada seguridad internacional con la seguridad humana universal. El reciente anuncio del Gobierno del Reino Unido de un incremento de más del 50% de su AOD apunta en la dirección correcta en lo cuantitativo aunque falta por ver el tipo de vinculación de esta nueva ayuda con la agenda de seguridad internacional.
- Aparecen además **nuevas condicionalidades**, más explícitas si cabe, a la hora de vincular la ayuda o la condonación de deuda, no sólo al marco de políticas económicas habituales sino al alineamiento con la estrategia de seguridad. Las condicionalidades relacionadas con democracia, DDHH y buen gobierno se confunden frecuentemente con las vinculadas a la lucha contra el terrorismo.
- La **cumbre de Monterrey** de financiación del desarrollo alumbró un renovado, aunque débil, compromiso con la ayuda. Se anunciaron crecimientos moderados impulsados por bloques, la UE y Estados Unidos, cada uno por su lado. Se alcanzaron escasos acuerdos relacionados con la calidad de la ayuda por parte del donante y sí se dieron nuevos bríos al marco de condicionalidades relacionado con la ayuda y vinculadas con el buen gobierno y la integración económica. A partir de estas condiciones, en absoluto menores, se reafirma la asociación y el papel de los gobiernos receptores como «conductores» de sus políticas de desarrollo, en las que la AOD se debe integrar.
- Los **Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM)** han ganado relevancia como marco de trabajo y como el más reciente y renovado compromiso internacional en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, su conocimiento público y su integración en las políticas de relación con los países del Sur, por parte de los países desarrollados, es aún débil. El primer incumplimiento está en el horizonte, ya que a inicios de 2005 la paridad de género en la Educación primaria estará lejos de ser realidad. Por otro lado, África Subsahariana se encuentra en su conjunto alejada por completo del camino de lograr los Objetivos –que son ya de por sí limitados– en 2015. A partir de 2005 se espera un renovado esfuerzo de campaña ciudadana a favor de los ODM y de presión política de líderes y académicos comprometidos.
- En medio de una globalización que continúa, la AOD sigue siendo necesaria, imprescindible para luchar contra la pobreza, especialmente en algunas regiones del cada vez más diverso mundo de los países en desarrollo. Pero más que nunca estos defienden un **marco de relaciones políticas y económicas justo y equitativo**, incluyendo las relaciones comerciales como un elemento clave. Dirigentes significativos como el Presidente Lula han sido explícitos en este sentido.

2.2. Contexto nacional²

- El sistema español de ayuda arrastra desde su origen **problemas estructurales** y de definición no resueltos. La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo apuntó en una buena dirección pero su desarrollo y aplicación quedaron frustrados por cuatro años de mala orientación política de la AOD.
- Los **compromisos electorales** del partido en el Gobierno son muy significativos en lo cuantitativo. Sin embargo los avances en este campo tendrán que competir con otras políticas públicas necesitadas de financiación en un contexto fiscal no expansivo. El Plan debe favorecer por lo tanto un renovado compromiso al máximo nivel del Gobierno, con el crecimiento de los recursos de la AOD.
- El nuevo Gobierno está encontrando su sitio y definiendo **una nueva Política Exterior**, acorde con sus compromisos internacionales y con una vocación multilateralista, en la que se conjuguen los intereses nacionales con una visión más amplia que incluye la contribución española al desarrollo de los países empobrecidos. El cambio de nombre del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) debe aún llenarse de contenido e impregnar, más allá de la SECI, al resto del Ministerio y a otros ámbitos del Gobierno.
- La **reforma anunciada del Servicio Exterior** ofrece oportunidades de integrar más y de mejorar en general la ejecución de la cooperación española sobre el terreno, reforzando y dando el peso que necesitan y merecen las OTC. Es imprescindible que en el diseño de esta reforma participe personal de la AECI, especialmente del terreno.
- El **sector profesional** de la cooperación en España, dentro y fuera de la administración, se ha consolidado de manera notable. Aunque queda camino por recorrer, las ONGD, el incipiente sector de la consultoría, el ámbito académico y las administraciones públicas, han incrementado su capacidad y experiencia. Hoy se cuenta con un número mayor de profesionales formados, con trayectoria en el terreno y en condiciones de afrontar un crecimiento en cantidad y calidad de la AOD española. Se necesitan sin embargo cambios en las estructuras del sistema español de AOD y en la legislación para que el sector pueda demostrar su potencial.
- La anunciada reflexión sobre la orientación de los instrumentos comerciales y de apoyo a la internacionalización de la empresa española, ofrece una nueva oportunidad para analizar **la pertinencia de mantener los FAD** como un instrumento, de gran peso en la AOD, que pretende servir a dos amos –la cooperación y la exportación–, sin hacerlo bien a ninguno.

3. Principios rectores del Plan Director

Apuntamos a continuación 4 principios que creemos deben impregnar el Plan Director.

- **La lucha contra la pobreza como objetivo central y rector**, desglosado en estrategias que respondan en sentido amplio, a los diferentes Objetivos de

Desarrollo del Milenio. Esto, que puede parecer obvio, no lo es si tenemos en cuenta la larga tradición en España, y en otros países, de limitarse a la retórica. El Plan debe establecer claramente para cada instrumento, prioridad sectorial o geográfica y estructura de gestión, la forma en que se

2. Para más información, ver los anteriores informes de *La realidad de la ayuda* (especialmente el balance de la legislatura realizado en su edición 2003-2004).

garantizará su contribución al objetivo de lucha contra la pobreza. A sabiendas, al hacerlo, de las presiones, limitaciones y condicionantes que aparecen sistemáticamente, de manera más o menos velada, para utilizar la AOD como instrumento comercial o al albur de la agenda política de turno, normalmente de corto alcance y más cortas miras.

- **Asociación con los países receptores.**

Las políticas de desarrollo deben ser definidas soberanamente por los pueblos empobrecidos. Siempre que sea posible, el Plan debe promover una integración de la estrategia española de cooperación en los planes nacionales de lucha contra la pobreza que cada país desarrolle. En aquellos países que llevan a cabo Estrategias de Lucha contra la Pobreza –PRSP en sus siglas inglesas–, éstas pueden ser el mejor marco de actuación, aunque su efectividad sea desigual según el proceso seguido en cada país. El Gobierno español no debe ser pasivo y sí contribuir a la conformación de los PRSP, apoyando la participación de la sociedad civil en su discusión y desarrollo, con el objetivo de que respondan a las expectativas que generaron en su origen en el marco de la iniciativa HIPC: estrategias que debían establecer la ruta para lograr los ODM en cada país, orientando todas las políticas –también las macroeconómicas– hacia su consecución.

Este principio de asociación tiene múltiples consecuencias, algunas de las cuales se desarrollan en este capítulo, y supone manejar tensiones y dilemas, así como abandonar el uso de la cooperación para cualquier interés del Gobierno español que no sea erradicar la pobreza, en alianza con los gobiernos receptores. Es imprescindible por ejemplo acabar con la doble negociación entre el Gobierno español y el Gobierno receptor: Comisión Mixta AECL por un lado y Comisión/negociación financiera y de comercio para el FAD por otro. Si la apuesta es por integrar la estrategia de cooperación en los planes del receptor, qué menos que integrar primero todos los instrumentos de la AOD española en una única negociación con el mismo.

Por otro lado, una mayor confianza en la responsabilidad de los gobiernos y actores locales necesita del fortalecimiento de sus instituciones y supone también manejar condiciones. Intermón Oxfam entiende que cualquier condición asociada a la ayuda debe fortalecer y no debilitar, el apropiamiento por parte del Gobierno receptor así como reflejar sus prioridades, recogidas en estrategias como los PRSP. Las condiciones deben ser negociadas de forma transparente y hechas públicas una vez cerradas. Consideramos inaceptable la imposición de condiciones relacionadas con la política económica nacional, dado que normalmente estas condiciones han promovido medidas contrarias a los intereses de la población empobrecida y además han debilitado los procedimientos democráticos. Los donantes, como el Gobierno español, pueden y deben participar en el desarrollo de las políticas nacionales y exigir condiciones relacionadas con el uso de sus fondos, pero éstas deben llevar a procedimientos que tengan el mínimo de costes para su ejecución por parte de los gobiernos receptores.

- **Trabajo con otros.** El principio anterior y la voluntad de trabajar en ámbitos multilaterales, exige un mayor esfuerzo para trabajar con otros donantes en el marco de estrategias concertadas, lideradas por los países receptores. Esta alianza debe ir más allá de la mera coordinación o de programas conjuntos ocasionales. Supone apostar por los procesos multilaterales de concertación para abordar y financiar la consecución de los ODM y por los procesos nacionales en los que las energías y los recursos locales e internacionales se juntan con el mismo objetivo.

- **Participación social.** El Plan debe facilitar y promover la participación de organizaciones sociales en la cooperación, en España, en los países del Sur y en foros y procesos internacionales. Una participación no sólo en la gestión y ejecución de la cooperación, también en la discusión y diseño de planes y políticas asociadas con el desarrollo. El fomento de la participación lleva implícito tanto abrir espacios como fortalecer a las or-

ganizaciones sociales, especialmente en los países del Sur, para que puedan ser activas en procesos políticos y sociales dentro de sus propios países y en redes internacionales de cara a procesos regionales y globales.

En el apartado 6, dentro de los puntos de Ayuda Sectorial al presupuesto y de ONGD se desarrollan más algunos elementos relacionados con los principios de asociación y de participación social.

4. Marco presupuestario

El marco presupuestario del Plan debe llevar a la AOD española al 0.5% del PNB en los Presupuestos Generales del Estado de 2009. Este es el compromiso del Gobierno en su Programa Electoral reiterado al inicio de la legislatura en las comparecencias en el Congreso.

En el hipotético caso, no deseable, de que surjan dificultades para alcanzar este porcentaje, la repercusión sobre las partidas presupuestarias debe primar el crecimiento sostenido de la AECl, la cofinanciación con ONGD y las contribuciones al sistema de NNUU y a Fondos Globales. **El escenario por completo inaceptable sería una reducción de los compromisos anunciados por el Gobierno que afectara especialmente a estas partidas manteniendo el FAD, recursos crecientes de otros ministerios como el de Defensa o las contribuciones a las Instituciones Financieras.** De la misma forma, confiamos que alcanzar el porcentaje comprometido no se haga a partir de incrementos principalmente en estas últimas partidas.

Por otro lado, es imprescindible romper la tradición española de diferir los compromisos para acabar incumpléndolos de lejos. Dado que el incremento es significativo, debe abordarse progresivamente, empezando por los presupuestos para 2005 en los que ya se debe reflejar de forma clara la voluntad política de crecer. Estimamos que se debe alcanzar el 0.3% en 2005, y el 0.45% en 2008 como paso al 0.5% en los presupuestos de 2009.

Es cierto que un avance hacia el 0.5 tiene que ir acompañado de cambios en la estructura de gestión, nuevos instrumentos y renovadas capacidades. Sin embargo los déficits estructurales no pueden servir de excusa, co-

mo en otras ocasiones, para impedir el crecimiento de los recursos. **Los cambios en la estructura y crecimiento del presupuesto deben producirse de manera acompañada, reforzándose mutuamente.**

Los nuevos recursos deben primar aquellas partidas e instrumentos con más impacto potencial en la lucha contra la pobreza. Tiene que ser **un crecimiento gobernado** y por lo tanto no puede basarse y confiar en el crecimiento, impredecible en buena medida, de partidas que dependen de decisiones externas (como las tomadas en el Club de París, Bancos de Desarrollo o la UE) o de procesos en parte no controlados (como los niveles de desembolso del FAD).

Por último, la evolución de un presupuesto creciente debe apuntalar objetivos enunciados en la Ley de Cooperación, **limitando la dispersión entre ministerios y reforzando el papel del MAEC en la unidad de dirección de la AOD.**

Notas de explicación del marco presupuestario

- **PNB.** Se ha estimado un crecimiento nominal anual del 5% entre crecimiento real e inflación.
- **Porcentaje de AOD sobre PNB.** Como hemos indicado es necesario que se produzca un crecimiento progresivo con un salto los dos primeros años que lleve en 2006 al 0.35 cercano ya a la media europea comprometida por la UE en Monterrey.
- **FAD.** Se estima para 2005 un desembolso neto similar al de años anteriores. La propuesta de reforma que realizamos para 2006 –ver capítulo 3 sobre el FAD para

Tabla I. Escenario presupuestario Plan Director

	2003	2005	2006	2007	2008
FAD	221,1	240	340	380	380
Microcréditos	11,4	66,1	69,4	72,9	76,6
Condonación Deuda Externa	93,7	150	165	181,5	200
Programas y Pys AECl	167,7	277,6	457,7	695,6	962,9
ONGD	106	160	192	230,4	276,5
Ayuda Humanitaria	65,9	100	130	169	219,7
Ayuda Alimentaria	3,7	25	30	36	43,2
Programas y Pys Resto Ministerios	64,4	120	132	145,2	159,7
Comunidades Autónomas	197,7	238,9	262,8	289,1	318,1
Administraciones Locales	89	107,7	118,4	130,3	143,3
TOTAL BILATERAL	1025,6	1485,3	1897,3	2330	2780
Aportaciones UE	464,8	497,3	532,1	569,3	609,2
Organismos Int. Financieros	173,8	175	201,2	231,4	266,1
Organismos Int. No Financieros	78	200	260	338	439,4
Fondos Globales	100	120	144	172,8	
TOTAL MULTILATERAL	716,6	972,3	1113,3	1282,7	1487,5
TOTAL AOD	1737,2	2457,6	3010,6	3612,7	4267,5
PORCENTAJE AOD/PNB	0,2338	0,3	0,35	0,4	0,45
PORCENTAJE AOD A PMA/PNB	0,03	0,06	0,09	0,12	0,15
PNB (Mill de Euros)	743.046	819.207	860.168	903.176	948.335

No recogemos los datos de 2004 al ser de PACI previsiones y tener un grado de incertidumbre alto. Calculamos por lo tanto los crecimientos a partir de los datos cerrados y oficiales para 2003 (Nota de la OPE de 11/06/2004)

más información— incluye la posibilidad de que parte de los reembolsos se utilicen directamente como FAD donación no ligado, gestionado entre el Ministerio de Comercio y el MAEC. Los reembolsos se han situado los últimos años en el entorno de los 250 MM de euros, creciendo lentamente. No apuntamos sin embargo a un crecimiento sostenido de la partida FAD a partir de 2006 ya que una mayor actividad de condonación de deuda FAD, propuesta también, limitará progresivamente los reembolsos al Fondo. Asimismo, no creemos que sea la partida que deba sustentar el grueso del crecimiento de la AOD.

• **Microcréditos.** Apuntamos a un crecimiento limitado de esta partida, en el entorno del 5% anual. Nunca se ha alcanzado el desembolso previsto de 60 MM de euros en los años anteriores, dadas las dificultades del instrumento y las limitaciones que se ha autoimpuesto la Cooperación española para su aplicación. Además, aunque sea con lentitud, empezará a haber reembolsos al Fondo de Microcréditos con lo que el

desembolso bruto podrá crecer aunque el neto se mantenga.

- **Condonación de Deuda Externa.** Como indicamos en el apartado 6 de este capítulo, una política activa de Deuda se debe basar en la contribución a la condonación de deuda multilateral a través del Fondo HIPC y de otras contribuciones a las IFI's, de una amplia condonación de deuda FAD y de alcanzar los mayores niveles permitidos por el Club de París en condonación y conversión de deuda comercial bilateral de países HIPC. En esta partida recogemos sólo una estimación correspondiente a la última actividad mencionada así como a iniciativas de conversión y condonación en países de renta intermedia que apuren las opciones aceptadas en el Club de París.
- **Programas y proyectos de AECl.** Consideramos que ésta debe ser a medio plazo la partida más relevante de la AOD española, asumiendo en lo cuantitativo el liderazgo político dado por la Ley de Cooperación y que la Agencia debe ejercer. A diferencia de otras partidas como

ONGD u OinF, el crecimiento propuesto es significativo aunque más moderado en 2005 para acompañar una reforma de la Agencia que contemple un incremento de su capacidad y el establecimiento de nuevos instrumentos como la ayuda sectorial al presupuesto. A partir de 2006 el crecimiento sería más acentuado una vez puesta a prueba este último instrumento que tiene una alta capacidad de desembolso.

- **ONGD.** La propuesta en ese caso es de dar un salto en 2005, que responda al estancamiento en términos reales de esta partida desde 1997 y a las capacidades del sector. A partir de 2005 se propone un crecimiento anual del 20%.
- **Ayuda Humanitaria.** Al igual que en el caso anterior, las necesidades en este campo nos llevan a plantear un salto en 2005 con un crecimiento acentuado del 30% anual los años siguientes. A partir de 2005 la partida no debe incluir los gastos computables como AOD que realice el Ministerio de Defensa, que deben quedar reflejados por separado –de forma transparente, no como hasta ahora– y que están recogidos en este cuadro, desde 2005, en la partida genérica «resto Ministerios» (en 2003 todavía hay gastos del Ministerio de Defensa dentro de la partida de Ayuda Humanitaria). Asimismo, en este capítulo se recoge solamente la ayuda humanitaria bilateral; las contribuciones a agencias humanitarias como ACNUR o el PMA, que también deben crecer de forma muy notable, se recogen en la partida de OinF. Sumando esta partida de Ayuda Humanitaria, con la de ayuda alimentaria, las contribuciones multilaterales en este campo y las contribuciones de Defensa estrictamente computables como operaciones de mantenimiento de la paz, se superaría en 2008 el 7% de la AOD total dedicada a este ámbito.
- **Ayuda Alimentaria.** Similar a casos anteriores, con un salto en 2005 y un incremento del 20% anual desde ese año. En cualquier caso ésta es una partida que no debería alcanzar una gran relevancia y que hay que manejar con cuidado dados los

efectos y dependencias que puede generar la Ayuda Alimentaria mal orientada.

- **Programas y Proyectos resto Ministerios.**

Se recogen aquí las contribuciones computables como AOD de otros ministerios, especialmente de Defensa (desde 2005), Interior, Trabajo y Asuntos Sociales y Educación. Hemos criticado en los últimos años la fuerte dispersión de la AOD en varios ministerios y no esperamos por lo tanto un crecimiento significativo de esta partida. El salto de 2003 a 2005 obedece a la incorporación en 2005 de los recursos gestionados por Defensa.

- **Comunidades Autónomas y Administraciones Locales.**

En ambos casos planteamos un compromiso mayor y una contribución creciente al esfuerzo global del Estado para incrementar significativamente la AOD. Estimamos un crecimiento del 10% anual. Los crecimientos anuales de la Cooperación Descentralizada desde 1997 hasta 2003 se encuentran entre el 10 y el 15%, por lo que este crecimiento debe ser posible.

- **Aportaciones UE.** Los crecimientos de esta partida vienen condicionados por las decisiones conjuntas en la UE, los niveles de desembolso –limitados en ocasiones– y por la cuota que le corresponde a España en cada Fondo o Programa de cooperación europea. No es previsible un salto en la cooperación de la UE por lo que estimamos un crecimiento anual del 7%, la media de incremento en esta partida de los últimos 7 años.

- **Organismos Internacionales Financieros.**

Estimamos un crecimiento sostenido de esta partida, reflejo de una actividad española creciente en los Bancos de Desarrollo. Hemos reflejado un incremento anual del 15%, menor que el de años anteriores situado entre el 20 y el 26%. Nuevas contribuciones al Fondo HIPC para apoyar la condonación de deuda, especialmente multilateral, aportaciones más significativas a las sucesivas reposiciones de las «ventanillas blandas» de los bancos así como a otros fondos especiales, pueden justificar el crecimiento de esta partida. Una participación más relevante en el capital de los bancos no

depende solo de la voluntad del gobierno español sino del juego de poder y de las posibilidades que se abran en cada organismo.

- **Organismos Internacionales no Financieros.** Agencias del sistema de NNUU. La apuesta en este caso es por un crecimiento muy significativo, que responda a la apuesta multilateral del Gobierno, con un salto en 2005 e incrementos del 30% los años sucesivos. Tanto en ésta como en la siguiente partida, consideramos que cabe una evolución acelerada el primer año a la espera de una reforma de la Agencia que permita la absorción de recursos mayores por parte de este organismo.
- **Fondos Globales.** Recogemos una nueva partida, que debería ser gestionada por el MAEC y que permita una contribución sostenida y significativa a Fondos globales como el de SIDA e iniciativas como la «Fast Track» de Educación. Los recursos de esta

partida pueden completar tanto las contribuciones a iniciativas y fondos globales liderados por agencias multilaterales, como la ayuda sectorial al presupuesto en sectores como el educativo canalizados a través de los presupuestos nacionales de los países receptores.

Somos conscientes de que con una distribución de este tipo, el porcentaje de AOD multilateral tiende a bajar, desde el 41.2% de 2003 al 34.8% de 2008. Este hecho se explica por el crecimiento limitado de partidas relevantes en lo multilateral como OIF o las contribuciones a la UE. Sin embargo, la división es relativa y partidas situadas entre las bilaterales como la Ayuda Humanitaria o determinados Programas de la AECL pueden y deben tener un marco multilateral de referencia y actuación.

5. Prioridades geográficas y sectoriales

5.1. Prioridades geográficas

Propuestas para orientar la distribución geográfica de la AOD española:

- En un contexto de crecimiento de los recursos es posible combinar el marco geográfico asignado por la Ley de Cooperación y que prioriza América Latina y el Norte de África con una apuesta decidida, que también está amparada por la Ley, por los Países Menos Adelantados, especialmente de África subsahariana.³ Ver para ello la Tabla I con el Marco Presupuestario donde se recoge un calendario para alcanzar en 2008 el **0.15% del PNB en AOD destinada a los PMA**, porcentaje comprometido en diversas ocasiones por el Gobierno español. De esta forma se puede
- revertir drásticamente la tendencia inaceptable a reducir la AOD para África y el hecho de que algunos países de la región como Etiopía sean contribuyentes netos a las arcas españolas.⁴
- La AOD dirigida a África subsahariana puede incrementarse con una combinación de **mayores recursos para los 8 países de la región que ya eran prioritarios** en el Plan Director anterior (especialmente para aquellos de mayor tamaño y población como Mozambique, Angola o Senegal), con la **ampliación del marco de países Africanos en 2-4 más**, sin caer en una dispersión excesiva. Países como Etiopía, Ghana, Tanzania o la región de los Grandes Lagos –en este caso con un énfasis en la acción humanitaria– podrían entrar en la lista de países prioritarios del Plan.

3. Este fortalecimiento... podría concretarse en una actuación reforzada hacia África subsahariana, la región que concentra... el mayor número de población pobre en términos relativos. Comparecencia de la Secretaria de Estado de Cooperación en el congreso, 16 de Junio de 2004.

4. Ver capítulo I, p. 26, del Informe *La realidad de la ayuda 2003-2004*.

- Debe haber consistencia entre lo definido en el Plan Director y los datos anuales relativos a los países principales receptores de AOD. De hecho, a lo largo de los últimos años (ver las sucesivas ediciones de *La realidad de la ayuda*), buena parte de los 10 primeros receptores lo son por el FAD o la condonación de deuda externa y no por la cooperación bilateral en forma de programas y proyectos.
- El **grado de concentración** en los países prioritarios debe ser elevado, no menos de un 80% de la AOD bilateral. Las contribuciones multilaterales y en su caso la Ayuda Humanitaria son la mejor manera de contribuir a iniciativas internacionales y a crisis relevantes. No debe producirse de nuevo la desviación de recursos bilaterales que se ha dado en casos como Iraq o Afganistán, reduciendo para ello las aportaciones a otros países prioritarios pero menos relevantes en la agenda política corta y en los medios de comunicación.
- Tampoco los **intereses comerciales**, definidos tradicionalmente por el FAD, deben hacer que países como Indonesia o China, con los que no se cumple ninguna de las condiciones de la Ley de Cooperación para hacerlos prioritarios, figuren en la lista de países del Plan Director y repitan presencia entre los 10 primeros receptores de ayuda año tras año.

5.2. Distribución sectorial

En este punto nos queremos centrar exclusivamente en **la prioridad que el Plan Director debe dar a los Servicios Sociales básicos**, especialmente a la Educación Básica y a la Salud Primaria. Sectores estos que deberían abordarse no como la cobertura de una necesidad sino como un derecho que toda persona tiene, a la salud y la educación, y que por lo tanto debe ser garantizado.

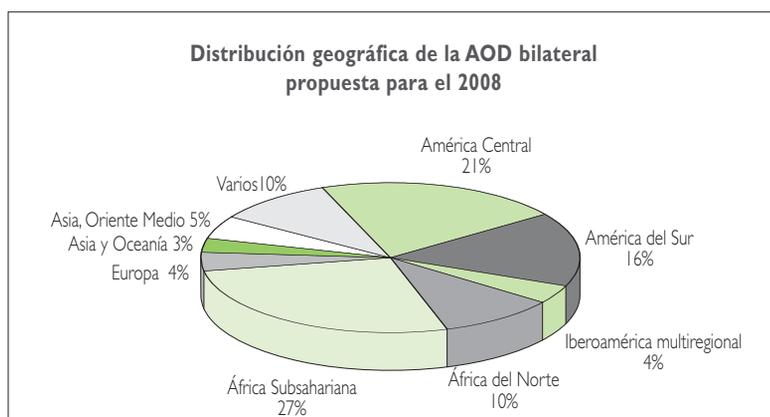
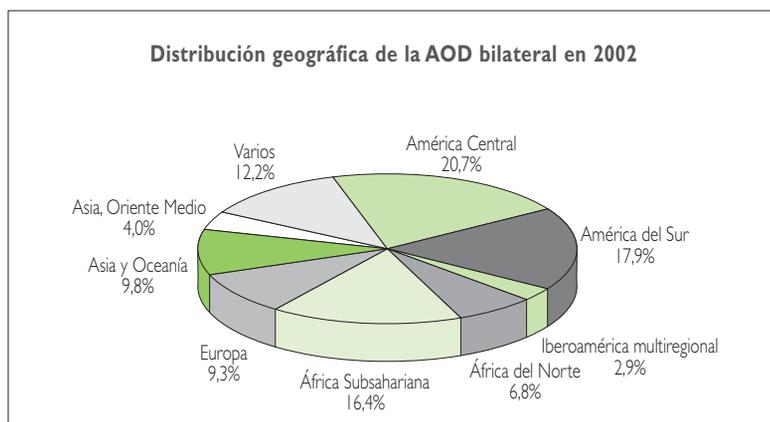
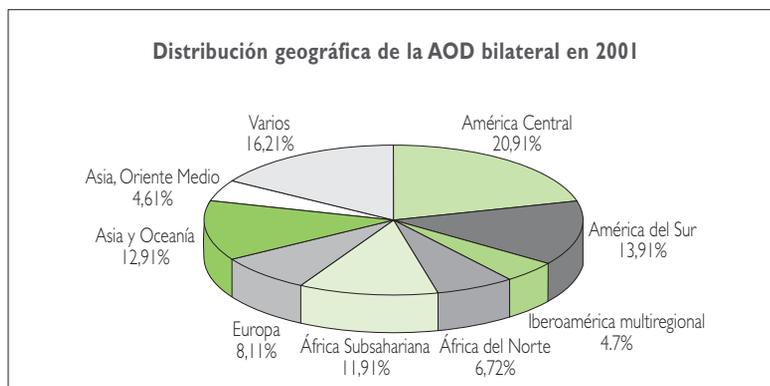
El Plan tiene que asegurar **que en 2008 al menos el 20% de la AOD bilateral se destina a estos sectores**. Durante los últimos años esa cifra se ha mantenido, según Intermón Oxfam, entre el 10 y el 12%. La

decisión sobre lo que computa o no para este indicador ha sido motivo de discusión frecuente entre los autores de este Informe y la antigua OPE. Esta última ha intentado justificar un dato más elevado mediante la reducción de la base de cálculo del porcentaje o el cómputo de programas, como ciertos créditos FAD, que consideramos no cumplen con los mínimos para ser recogidos aquí. Nos gustaría que el Plan Director rompa esta dinámica de discusión estéril de la única forma posible, apostando de manera efectiva, visible e irrefutable por estos sectores a través de:

- Una **estrategia específica** para cada uno de ellos que recoja tanto la orientación política como objetivos –derivados a partir de los respectivos Objetivos de Desarrollo del Milenio en estos campos–, resultados e indicadores. La CONGDE ha realizado una propuesta para el sector de la Educación Básica a partir del trabajo realizado por las ONGD Ayuda en Acción, Entreculturas, Intermón Oxfam, Interred y Jóvenes del Tercer Mundo y que está a disposición de la SECI. En cuanto a la salud primaria hay también varios documentos de análisis y propuestas, entre ellos el realizado por las organizaciones Médicos Mundi, Médicos del Mundo, Médicos Sin Fronteras y Prosalus en su Informe sobre la cooperación en el sector salud.
- La **contribución –política y financiera– a los procesos multilaterales** en marcha para garantizar el derecho a la salud y a la educación. Especialmente a la Iniciativa Global por la Educación, inicialmente en su versión «Vía Rápida», y a los Fondos Globales asociados con la salud, como el Fondo SIDA.
- La consideración de estos sectores como servicios públicos que deben ser asegurados y cubiertos por el estado con carácter equitativo y universal. Por lo tanto su prestación debe ser realizada a través del **desarrollo de políticas públicas** impulsadas por cada estado receptor de la ayuda. Aunque quepan otras iniciativas y programas –ver para ello el punto de ONGD en el apartado 6– es en estos sectores donde puede desarrollarse más y

Los gráficos 1, 2 y 3 recogen una propuesta sobre la distribución regional de la AOD bilateral en el nuevo Plan Director, comparada con la existente en 2001 –sin la operación Celgusa– y 2002.

Gráficos 1, 2 y 3



- mejor la ayuda sectorial al presupuesto de los gobiernos.
- En estos sectores **no cabe el crédito ni tampoco la ayuda ligada**, luego el FAD no tiene razón de ser.

- Especialmente en el campo de la salud hay mucho camino para desarrollar estrategias e iniciativas en áreas poco dotadas hasta ahora como la salud reproductiva o el control de enfermedades infecciosas.

6. Instrumentos

En este último punto de propuestas para el Plan Director queremos enfatizar algunos elementos que hacen referencia al desarrollo de instrumentos concretos de la AOD. En ocasiones remitiremos a otros documentos de Intermón Oxfam o de otras organizaciones y académicos. En otros casos se desarrollan en este mismo capítulo los aspectos que creemos más relevantes de cara al Plan Director.

6.1. FAD

Las propuestas relativas al FAD se recogen en el capítulo 3 de este Informe, dedicado por completo a este instrumento, el más viejo y gastado de la AOD española. A modo de resumen cabe destacar que no resulta aceptable la continuación de un instrumento que jamás ha mostrado su contribución al desarrollo (salvo la negativa en ocasiones), que ha servido para casi todo en los últimos años, al albur de los intereses políticos de cortas miras y que ni siquiera es central ahora como instrumento de promoción e internacionalización de la empresa española.

A medio plazo está condenado a desaparecer. El Plan Director debe abordar mientras tanto una reforma profunda, que incorpore el uso de los reembolsos en forma de FAD donación no ligada, con procedimientos de gestión distintos a los habituales del Fondo.

Se debe avanzar en la desvinculación de la ayuda, principalmente a través de este instrumento, el más ligado de toda la AOD española.

6.2. Microcréditos

El Informe *La realidad de la ayuda* de 2002-2003 incluyó un capítulo donde se analizó en profundidad este instrumento. Desde entonces se han producido algunas mejoras, sin embargo el grado de desembolso del Fondo es bajo y previsiblemente lo seguirá siendo

mientras no complemente su estrategia actual con la posibilidad de contribuir a fondos rotatorios no reembolsables al Estado español y que permitan por lo tanto la extensión del microcrédito a los sectores más empobrecidos.

6.3. Condonación de Deuda Externa

El Plan Director debe abrir el camino para elaborar en el futuro próximo una Ley de Tratamiento de la Deuda que recoja y refleje la ambición necesaria en este campo así como la sensibilidad social sobre el mismo.⁵ Las líneas estratégicas de actuación en este campo, recogidas en el Plan Director, deben ser las siguientes:

- Consideración del **tratamiento de la Deuda Externa como una política de desarrollo, asumiendo por lo tanto el servicio de la deuda como una de las principales limitaciones para cumplir los ODM.**
- Adopción de una posición política favorable a la condonación de la Deuda Externa. Constatar en esa posición, como ya ha hecho el Banco Mundial, el fracaso de la iniciativa HIPC II para llevar la deuda de los países pobres a niveles sostenibles.
- Promoción de esta posición política, favorable a la condonación, a través de propuestas avanzadas en los foros multilaterales (Instituciones Financieras y Club de París), impulsando una nueva iniciativa global de condonación de deuda que incluya la situación de los países de renta intermedia con porcentajes elevados de población pobre y en grave situación de endeudamiento. Y que incluya asimismo medidas de prevención del sobreendeudamiento.
- Propuesta y promoción a nivel global de iniciativas de cancelación de deudas odiosas,

5. «En el ámbito de las políticas de Deuda Externa es necesario proceder a una ley de gestión de la deuda externa, con la creación de un Fondo de deuda y de instrumentos específicos de conversión de deuda externa en inversión social» Intervención de Carles Campuzando, diputado de CiU en el Congreso, Comisión de Cooperación, 8 de Junio de 2004).

ocasionadas durante dictaduras y bajo sistemas fuertemente corruptos. La iniciativa de cancelación de la deuda de Iraq contraída durante el régimen de Sadam Hussein apunta a que esto es posible, pero también refleja el interés político que se esconde tras esta condonación ocasional, negada en otros casos.

- Condonación a corto plazo del 100% de la deuda FAD de PMA y del resto de los países que entren en la iniciativa HIPC.
- Alcanzar los máximos permitidos por el Club de París en condonación de deuda comercial.
- Contribución significativa y sostenida al Fondo HIPC de forma que se asegure una condonación sostenida de deuda multilateral.
- Programas activos de conversión de deuda. Primando, al contrario que hasta ahora, la conversión de deuda por desarrollo y medio ambiente sobre la promoción de las inversiones privadas asociadas a operaciones de conversión.
- Creación para todo ello de un Fondo o partida específica que permita ejecutar esa política activa de condonación de Deuda Externa.

6.4. Programas y proyectos AECl

Las propuestas en este punto queremos centrarlas en el **instrumento de apoyo sectorial al presupuesto por considerarlo el más novedoso**. En absoluto desdeña este hecho la relevancia de otras iniciativas y actividades de la Agencia.

Entre estas otras actividades cabe destacar la importancia de la cooperación técnica, especialmente de aquella dirigida al fortalecimiento de las instituciones y las administraciones públicas de los países del sur. Todo lo que se haga en este campo será poco.

En relación con la cooperación cultural, el capítulo 4 de esta edición del Informe realiza un análisis acompañado de propuestas en este campo.

Finalmente debemos resaltar la necesidad ya asumida por todos de reformar en pro-

fundidad la AECl. Intermón Oxfam preparó en 1999 un documento con sugerencias para esta reforma, documento que será revisado y actualizado próximamente. Están surgiendo ya diversas propuestas de reforma, como la realizada por personal de varias OTC y de la que se hace eco este Informe (ver Capítulo I). El momento es oportuno, al tiempo que necesario, por las posibilidades que ofrece el incremento de recursos.

Lo indudable es que tanto el crecimiento de los recursos como las tendencias internacionales y la apuesta por los servicios sociales básicos apuntan a la superación del enfoque basado en proyectos singulares para avanzar hacia programas de objetivos más ambiciosos, estables en el tiempo y con un fuerte engarce con las estrategias nacionales, incluyendo la opción de la ayuda sectorial al presupuesto de los países receptores en sectores como la salud o la educación. En relación a este último instrumento recogemos las siguientes reflexiones y propuestas:

- La apuesta debe ser clara por este mecanismo, que sin embargo tiene aún un recorrido corto en el sistema mundial de ayuda. Aunque ya existen evaluaciones y reflexiones al respecto, el aprendizaje es aún limitado. Es necesario al inicio de su puesta en marcha recoger este aprendizaje de otros donantes bilaterales y multilaterales y lanzar el instrumento en coordinación con otros donantes, en países y sectores donde ya exista una cierta trayectoria.
- Los países en los que aplicar este instrumento serán normalmente los más pobres de América Latina y los Áfricanos, todos con graves carencias de recursos públicos estables y suficientes para asegurar el derecho a la salud o la educación.
- Respetando y promoviendo el liderazgo del Gobierno receptor, la AECl debe contribuir desde el inicio, junto con otros donantes que participen de forma significativa, **al diseño de los planes nacionales en salud, educación y otros sectores**. Es previsible que sean necesarios programas de cooperación técnica que refuercen las capacidades de la administración local y

permitan la absorción de volúmenes mayores de ayuda de forma efectiva.

- La negociación debe ser transparente y exigente por ambas partes. El Gobierno español renuncia, al establecer este instrumento, al control cercano y a la visibilidad que los proyectos aportan, a cambio de un mayor impacto. Por tu parte, el gobierno receptor debe demostrar igualmente su apuesta por estos sectores sociales, aportando recursos propios específicos para ello. Los planes nacionales deben tener presupuestos plurianuales claros y asignados que eviten al máximo la fungibilidad, uno de los principales riesgos de este instrumento.
- Aunque no sea uno de los objetivos prioritarios a perseguir, el Gobierno español puede seleccionar una parte del Plan sectorial nacional para financiar, pero sin caer al hacerlo en las maneras tradicionales de compartimentar planes en proyectos singulares.
- La apuesta por la ayuda presupuestaria no excluye necesariamente la realización de otros programas o proyectos, bilaterales gobierno a gobierno, en el mismo sector y país. Pero su relevancia normalmente será menor y en cualquier caso tendrán una fuerte vinculación e integración con el Plan nacional.
- Tanto a través de la realización de proyectos y programas en el marco de los Planes nacionales como en la participación en el diseño de los mismos, el Gobierno español debe promover una participación estrecha de las organizaciones sociales activas en cada sector. Este aspecto debe incluirse en las negociaciones con el Gobierno receptor, asegurarse en el desarrollo de los planes y apoyarse con financiación destinada al fortalecimiento y actividad de las organizaciones sociales.

6.5. ONGD

En el capítulo I se recoge una reflexión realizada por Intermón Oxfam sobre la cofinanciación con ONGD, incluyendo las propuestas que están siendo planteadas por la Coordinadora de ONGD para mejorar la calidad de esta financiación.

En este capítulo nos limitamos a recoger

algunas reflexiones y propuestas para el Plan Director, relacionadas con el papel de las ONGD en la cooperación al desarrollo actual. Hacemos énfasis en propuestas que parten de tendencias como las descritas en el punto anterior y que reconocen la relevancia de los gobiernos y de las políticas públicas, especialmente en los sectores sociales.

- Las ONGD debemos hacer más consistente nuestro discurso con nuestra práctica. El primero apunta normalmente hacia la relevancia del estado y de lo público, especialmente en lo que se refiere a la provisión gratuita y universal de servicios sociales esenciales. La segunda contradice a veces este discurso al apostar por multitud de proyectos pequeños, normalmente bien concebidos pero en ocasiones desarrollados en paralelo y sin conexión con los planes públicos de gobiernos y administraciones.
- Las ONGD, españolas y de los países del Sur, tenemos sin embargo un espacio que ocupar y al que en general hemos dedicado pocas energías. **Se trata de respaldar la participación de la sociedad civil de los países del Sur en el diseño de las políticas públicas que afectan a la población empobrecida con la que trabajamos**, sean en sectores sociales básicos o en sectores productivos como el agrícola. Para que esto sea posible, es necesario exigir a los gobiernos del Sur que abran espacios a la voz de las organizaciones sociales, dando paso a una participación efectiva y no cosmética. Por otro lado, el Gobierno español debe incluir esta condición en las negociaciones con los gobiernos del Sur, especialmente en los apoyos presupuestarios. Asimismo, el Gobierno podría incorporar el fortalecimiento de las ONG y el apoyo a la realización de este tipo de actividades dentro de las posibilidades de recibir cofinanciación pública. Por último nos exige a las ONGD que incluyamos estas actividades en nuestro programa de actuación, no sólo como apoyo financiero a las contrapartes, también involucrándonos

en las discusiones y promoviendo el aprendizaje y la creación de redes nacionales y regionales.

- La actuación de las ONGD no puede limitarse, como es obvio, solamente a lo anterior. Existen muchos campos para trabajar cerca de las personas en sectores productivos o de infraestructuras básicas y también en la salud y la educación. Sin embargo es necesario que se produzca la evolución hacia Programas que realmente sean tales, en cuanto a la ambición de sus objetivos, estabilidad en el tiempo, innovación, fortalecimiento de organizaciones locales y capacidad para promover la articulación de diversos actores, incluyendo las administraciones locales, en el desarrollo de los mismos. En este último caso nos referimos especialmente a la salud o la educación.
- En estos dos sectores, las ONGD tenemos un papel que jugar, más allá de la cobertura de los servicios, que debe circunscribirse cada vez más a situaciones de extrema necesidad e incapacidad absoluta de las administraciones públicas, como puede ser el caso de países en conflicto o que estén saliendo de crisis políticas, bélicas o naturales. Pagar salarios de profesores, por ejemplo, debe ser función del estado, y no de las organizaciones sociales.
- Sin embargo, tomando una vez más la educación como ejemplo, hay ámbitos que tienen que ver con la calidad de la educación como son la innovación, el desarrollo de contenidos y materiales curriculares, la educación intercultural con población indígena, la formación de profesores, medidas para favorecer el acceso de niñas a la escuela, etc., en los cuales las ONGD, en alianza con contrapartes locales y en diálogo con las administraciones que lideran los planes nacionales, podemos contribuir en buena medida a garantizar un acceso de calidad de los niños y las niñas a la educación.
- Actuaciones a través de programas de este tipo deben favorecer la ruptura del dilema autonomía total versus subcontratación, que se ha planteado normalmente en los extremos en las relaciones con el

Gobierno. Las ONGD, como organizaciones con origen en la sociedad civil plural y que trabajamos con socios locales del mismo carácter, debemos contar con autonomía de actuación. De hecho a los gobiernos democráticos les debe interesar promover esa autonomía como forma de articular una sociedad activa y madura. Al tiempo pueden aprovechar la experiencia y las relaciones ya creadas por las organizaciones, con gran potencial para enriquecer el impacto global de la cooperación pública. Por lo tanto el discurso de integración de los instrumentos y de los recursos dentro de un único Plan País de la cooperación española, fuertemente vinculado con las estrategias nacionales, no es extrapolable por completo a las ONGD. **No pueden convertir a éstas en subcontratistas de políticas y planes decididos de antemano**, realizando encargos cerrados en lugares, sectores y con actores predeterminados por el Gobierno.

- Sin embargo lo anterior no quiere decir que desde el Gobierno deba financiarse cualquier actuación de las ONGD que cumpla con los requisitos de calidad que se consideren. Es necesaria una articulación de esfuerzos en un marco común, suficientemente amplio, abordado desde el diálogo entre Gobierno y ONGD, que asegure un buen nivel de complementariedad de los esfuerzos, cada uno desde su especificidad. Este marco se debe concretar en países y sectores específicos. Cuanto más intenso sea el diálogo más posibilidades tendrá de llegar a concretarse en programas en los que cada actor aporte su valor añadido en forma de experiencias, relaciones con la población y capacidad de gestión y de aportación de recursos de todo tipo.

Una apuesta de este tipo supone un reto, que en mayor o menor medida ya estamos afrontando las ONGD españolas conjuntamente con nuestras contrapartes y supone al tiempo una mayor madurez y confianza a la hora de plantear la cofinanciación con recursos públicos desde el Gobierno. Algo a lo que el Plan Director debería al menos apuntar.

6.6. Ayuda Humanitaria y Alimentaria

En este punto remitimos para nuestras propuestas a las recogidas en ediciones anteriores de *La realidad de la ayuda* (especialmente a la de 2000-2001) así como al Informe de José Antonio Sanahuja publicado por Intermón Oxfam *Guerras, desastres y ayuda de emergencia* y al de Oxfam Internacional *Más allá de los titulares*. Tanto en estos informes como en otros de ONG humanitarias y de centros de estudio hay análisis y propuestas suficientes, relevantes y con un nivel de consenso más que alto, como para nutrir el Plan.

Finalmente, la Coordinadora de ONGD también ha querido contribuir al Plan Director con una propuesta conjunta desde el sector. Intermón Oxfam ha participado de este proceso y asume las conclusiones del mismo.

6.7. Programas y proyectos de resto ministerios

Esta es una partida que ha crecido de forma desproporcionada en los últimos años, sobre todo en relación con el estancamiento de la AECI y en general de Exteriores, dentro del total de la AOD. En nuestra opinión el Plan Director:

- No debería primar un incremento proactivo en otros ministerios como los de Educación, Asuntos Sociales o Defensa. Es cierto que otros ministerios pueden aportar competencias y experiencias sectoriales específicas, útiles para la cooperación. Pero es necesario evitar una nueva dispersión de esfuerzos, negociaciones y planes entre multitud de ministerios.
- Los programas y proyectos que estos ministerios realicen deben ser acordados ex ante con la AECI. El sistema hasta la fecha ha primado el mero cómputo expost de los recursos que encajan en la normativa CAD, a partir de las encuestas de la OPE.
- Este acuerdo con la AECI debe recogerse en los planes país y en las Comisiones Mixtas con los gobiernos receptores y por lo tanto los programas deben estar integra-

dos en las estrategias de cooperación para cada país que defina el MAEC.

- El caso del Ministerio de Defensa es especialmente sensible. Hace tiempo que hay una discusión abierta en el seno del CAD sobre lo que puede ser computado como AOD y lo que no. La frontera entre lo militar y lo humanitario se ha desdibujado de manera intencionada en los últimos tiempos y es por lo tanto imprescindible la máxima transparencia en lo que se computa y lo que no, así como **la definición de una política de acción humanitaria que delimite con claridad el papel de las FFAA.**

6.8. Comunidades Autónomas y Administraciones Locales

El Plan Director debe orientar la forma de colaboración entre las diferentes administraciones para mejorar la consistencia y el impacto de la AOD española en su conjunto, respetando al tiempo la autonomía de cada administración. Para ello es necesario que dichas administraciones participen, conjuntamente con el resto de actores, en la elaboración del Plan Director y de los planes anuales, aportando a su vez información sobre sus planes y previsiones.

Además de lo que se pueda avanzar en la Comisión Interterritorial, poco operativa hasta ahora por falta de voluntad de la antigua SECIPI y por su dimensión, y de los programas conjuntos con la AECI, creemos que hay campo para una mayor colaboración a la hora de definir planes país concretos, entre la Agencia y algunas administraciones que asuman un fuerte compromiso con estos países, reflejado en recursos estables.

6.9. Organismos Internacionales Financieros

La participación de España en los Bancos de Desarrollo, Banco Mundial y Bancos Regionales como el BID o el Bafd, e incluso en el propio FMI –donde se toman decisiones de enorme relevancia para los países pobres–, se ha caracterizado por su desconexión de la política de desarrollo apuntada desde la anti-

gua SECIPI y por la prioridad dada a la obtención de retornos para empresas españolas, unido a la gestión financiera de las aportaciones españolas a estos organismos.

Tradicionalmente han sido los funcionarios responsables de la participación española en estos organismos, los encargados de definir las posiciones en los mismos, a partir de las escasas o nulas orientaciones políticas del Gobierno de turno

El Plan Director debe contribuir a revertir estas tendencias a partir de:

- La definición como marco del Plan Director de una Política de Cooperación coherente con la LCID, que esté desarrollada en suficiente detalle como para marcar, tanto las actuaciones bilaterales como la participación y las posiciones asumidas por España en los debates dentro de instituciones como el Banco Mundial. Teniendo en cuenta que los acuerdos en estas instituciones son cruciales a la hora de definir tendencias y marcar políticas de desarrollo.
- La formulación cotidiana de las posiciones en estos organismos, tanto las generales como las relativas a países concretos –revisiones de PRSP, grupos de donantes...– debe producirse entre Economía y el MAEC, tanto en el nivel central como desde las OTC y oficinas comerciales en los casos país.
- La participación en el establecimiento de directrices para la presencia en estos organismos de los máximos responsables políticos de Economía y del MAEC.
- El fomento de la información, la consulta y el debate sobre la participación en estas instituciones y las posiciones a defender, tanto en el Parlamento como con las organizaciones sociales. La Administración debería comprometerse a remitir, como mínimo anualmente, **un informe público al Parlamento donde se dé cuenta de las principales posiciones** defendidas por nuestros representantes, objetivos prioritarios e iniciativas de interés.
- Una contribución más activa en estos organismos a la formulación de propuestas e impulso de iniciativas consistentes

con los principios de la LCID y con los recogidos en el Plan Director. Para ello España se deberá sumar a los países que defienden activamente la reforma de estas instituciones desde una posición crítica así como a una orientación de sus políticas que contribuya al desarrollo humano y sostenible.

- El Plan debe recoger la contribución financiera del Gobierno español tanto en forma de cuotas y reposiciones de las «ventanillas blandas» de los bancos como a las iniciativas y fondos especiales de los mismos que estén en sintonía con la política de cooperación y que refuercen objetivos recogidos dentro de la misma. No se deberían impulsar sin embargo fondos, como los de consultoría, exclusivamente orientados a facilitar la participación de empresas españolas en contratos de estas instituciones.
- Para conseguir esa participación más activa, aunque con una orientación diferente, es necesario que la administración se dote de más recursos humanos para el seguimiento de la actividad en los bancos y apoye la entrada de profesionales españoles en los mismos.

6.10. Organismos Internacionales no Financieros y Fondos Globales

Tal y como hemos indicado en el marco presupuestario, el Gobierno debe demostrar su opción multilateralista comprometiendo un volumen de recursos significativos a través de las agencias del sistema de NNUU. Además de las cuotas obligatorias, el Plan Director deberá establecer la estrategia que oriente las contribuciones voluntarias a programas e iniciativas de estas instituciones. La existencia de mayores recursos no quiere decir que las aportaciones acaben siendo discrecionales y dispersas. Si el Plan Director fija unos principios, así como unas prioridades geográficas y sectoriales, el Gobierno debe ser selectivo y **realizar sus aportaciones voluntarias a aquellas agencias e iniciativas que se ajusten mejor a estas prioridades.**

En la misma línea caben dos tipos de aportaciones, aquellas en las que la involucración del Gobierno español es reducida y limitada al seguimiento de los recursos, caso de algunos fondos e iniciativas globales o de las contribuciones a los «llamamientos» de NNUU canalizados a través de sus agencias humanitarias. Y otras, que no deben ser menores, en las que hay una participación activa de la AECE, aportando recursos humanos y no sólo financieros y estableciendo

sinergias con programas bilaterales y con instrumentos como el de apoyo sectorial al presupuesto.

Al igual que en el caso de los bancos de desarrollo, unas mayores contribuciones a estos organismos deben ir unidas a una presencia más intensa de profesionales españoles en los mismos, así como de la participación de centros de investigación, universidades, consultoras y ONG, en el desarrollo de la actividad de las agencias de NNUU.

CODESARROLLO E INMIGRACIÓN: SIN RECETA FIJA

Jaime Atienza Azcona. *Coordinador de Economía Social. Cáritas Española*

La presencia de población inmigrante en un volumen considerable es, posiblemente, el cambio social más visible en la geografía humana española desde la llegada de la democracia. Pero es preciso entender que no sólo nuestro país vive fuertes cambios, sino que también se producen cambios sociales en los países de origen de la migración. En la raíz de estas migraciones del siglo XXI se encuentran la realidad de subdesarrollo y desesperanza de los lugares de origen, las posibilidades de trabajo y progreso social en el Norte, y las oportunidades de conocimiento mutuo y de movilidad que los avances tecnológicos ofrecen.

Entre las entidades más cercanas al fenómeno migratorio pronto se entendió que nos encontramos ante una etapa cargada de dificultades, pero que también nos ofrece algunas oportunidades. Y el papel de las migraciones y los inmigrantes en los procesos de desarrollo de sus lugares de origen es sin duda una de ellas. Sin demasiada claridad sobre el alcance del término, a las acciones que se pueden englobar en ese ámbito se ha dado en calificar como de *codesarrollo*.

Dentro de este ámbito de acción cabe destacar algunos campos como potencialmente importantes: el conocimiento directo de la realidad y de las necesidades sociales de sus lugares de origen por parte de los inmigrantes, las posibilidades de maximizar el uso productivo de las remesas que llegan en montos muy destacables a sus países, la experiencia asociativa previa a la migración y la capacidad de explicar y trasladar a nuestra sociedad la difícil y compleja realidad que se vive en sus lugares de origen –elemento importante para una mejor comprensión e integración del hecho migratorio y los propios inmigrantes en nuestra sociedad.

Un breve balance de situación en el ámbito de las migra-

ciones y el *codesarrollo* nos deja algunas constataciones y reflexiones:

1. No cabe referirse al *codesarrollo* como una categoría nueva de trabajo, sino a un trabajo social/promocional en contextos cambiantes, donde la migración tiene una fuerte incidencia y en el que participan nuevos actores –inmigrantes, asociaciones...-. No conviene, en consecuencia, hacer descansar en el *codesarrollo* la expectativa de una transformación profunda, o de una nueva *forma de hacer* cooperación para el desarrollo.
2. Un alto número de entidades sociales y Administraciones Públicas se han visto cautivadas por una suerte de «moda pasajera», abriendo convocatorias y buscando actores para el desarrollo inmediato de acciones de *codesarrollo*. Actuar en este campo requiere tiempos largos de relación y confianza y las urgencias pueden paradójicamente dañar su potencial eficacia. Los recursos para este fin con frecuencia no son adicionales sino que se detraen de los destinados a la cooperación para el desarrollo, algo que no debería suceder.
3. Las asociaciones de inmigrantes existentes en España no tienen una larga trayectoria de trabajo en cooperación internacional, y en no pocos casos tampoco una sólida experiencia institucional. Un paso importante para hacerles posible un papel destacado a medio plazo es el apoyo al fortalecimiento institucional, aunque del mismo no quepa esperar un resultado mensurable e inmediato, como se suele demandar desde numerosas agencias financiadoras (y no pocas ONG). Una participación activa y eficaz de los inmigrantes en la cooperación y la promoción del desarrollo requiere tiempo, contacto y respaldo institucional continuado.

4. En el colectivo de inmigrantes, como en el conjunto de la sociedad, el número de personas socialmente comprometidas no es mayoritario. A ello se une que dado que dos terceras partes de los inmigrantes procedentes de países en desarrollo llevan en España menos de 5 años, y en su mayoría se encuentran «sin papeles», sus posibilidades de participar en acciones solidarias o promocionales son hoy por hoy limitadas.
5. Por ello no es conveniente ni justo cargar a los inmigrantes con la responsabilidad de *liderar* el desarrollo en sus comunidades, pues es precisamente su desesperanza la que les ha conducido a afrontar caminos muchas veces arriesgados y duros. Más bien deberían ofrecerse oportunidades e incentivos, apoyos institucionales y respaldo a la organización y capacitación.
6. El contexto actual ofrece la oportunidad de un trabajo articulado entre organizaciones que trabajan en el ámbito de la acción social en España, ONG de desarrollo y asociaciones de inmigrantes. Pueden nacer así espacios comunes de acción y movilización desde diferentes sectores socialmente comprometidos, habitualmente dispersos en su presencia en la sociedad.
7. En el trabajo en torno a las migraciones y el desarrollo, parece que nos encontramos, finalmente, con tres vías exploradas hasta ahora con algunos buenos resultados: el trabajo social, promocional y de comunicación en los contextos de alta migración con las organizaciones sociales preexistentes y con la participación directa de los sectores afectados por la migración, el fomento del papel de los inmigrantes y sus asociaciones como animadores/promotores de proyectos de cooperación junto con sus comunidades de origen, y el apoyo al papel de los inmigrantes como emprendedores en sus lugares de origen.
8. Resulta obligado concluir señalando que las posibilidades de desarrollo de los países del Sur están condicionadas por obstáculos que el entusiasmo por el hallazgo de una nueva herramienta no puede ocultar. Y que es un espejismo pensar que las remesas, el *codesarrollo* o la contribución de los inmigrantes podrán superar problemas como la debilidad institucional, las carencias de los sistemas educativos o sanitarios, la deuda externa o la desigualdad. Estos problemas son el marco que hace más difícil el éxito de las iniciativas locales de desarrollo y las condicionan decididamente. Así que, en rigor, el posible impacto del *codesarrollo* también requiere actuar sobre las restricciones estructurales de los procesos de desarrollo y cambio social de los países del Sur. Y esto conviene tenerlo siempre presente.

Créditos FAD: de nuevo, en el punto de mira

MANUEL LORENTE y MARTA ARIAS¹

1. Los autores quieren agradecer la colaboración de Enrique Ortega en la elaboración de este capítulo, así como la información facilitada por el ICO, la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECI y la Subdirección General de Fomento Financiero de las Exportaciones, en el Ministerio de Comercio, Turismo e Industria. El texto se nutre igualmente del estudio de campo desarrollado en Nicaragua por Carmen González y Rogelio Pla.

1. Introducción: ¿por qué otra vez el FAD?

El Fondo de Ayuda al Desarrollo –FAD– constituye, sin duda, uno de los instrumentos más relevantes y polémicos del sistema español de Ayuda al Desarrollo. Relevante porque, **a lo largo de sus casi 30 años de vida, ha financiado más de 920 proyectos por un importe cercano a los 8.500 millones de euros** (1,4 billones de pesetas).² Y polémico porque, en su afán declarado de «servir a dos amos» –el apoyo a la internacionalización de la empresa española y la contribución al desarrollo de los países receptores– se ha acabado encontrando en el punto de mira de algunos de los colectivos más representativos de ambos mundos: empresas exportadoras, ONG de cooperación al desarrollo, investigadores y expertos universitarios.

Son muchas las páginas que se han escrito al respecto,³ sin que por el momento se haya alcanzado un punto de consenso. ¿Por qué entonces un nuevo intento? Son varios los motivos: de una parte, la **reforma legislativa** que se incluyó en la Ley 62/2003 de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para el año 2004; por otra parte, los anuncios reiterados por parte de los cargos responsables de comercio y cooperación internacional en el nuevo gobierno en torno a la **apertura de un proceso de reflexión y revisión sobre los FAD**;⁴ y por último, la necesidad de incorporar el resultado de estas reflexiones en el segundo **Plan Director de la Cooperación española**, que debe aprobarse en los próximos meses.

Por todo ello, consideramos que nos encontramos en un momento idóneo para detenernos a reflexionar, mirando hacia atrás para ver qué logros reales ha tenido el FAD frente a sus dos objetivos, y hacia adelante para proyectar **dónde queremos vernos dentro de unos años, qué tipo de apoyo necesitan las empresas y qué tipo de cooperación necesita España para hacer una contribución efectiva a la erradicación de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.**

Partiremos en primer lugar de un recordatorio somero del ya tradicional debate en torno a la ayuda ligada, que se ha ido concretando en una serie de compromisos y recomendaciones internacionales que sin duda condicionan la vida actual del FAD. A continuación entraremos a analizar, de la manera más objetiva posible, el instrumento en sí y su operatividad práctica, así como la evolución de sus magnitudes, de modo que nos podamos hacer una idea real de su evolución y lo que representa en la actualidad. Retomaremos las reflexiones sobre la contribución del FAD al desarrollo, para pasar a centrarnos en un enfoque más novedoso en nuestro análisis: el papel del FAD en el contexto económico actual, y su relevancia real como instrumento de apoyo a la internacionalización de la empresa. Con todo ello, analizaremos la nueva regulación para ver si realmente supone una adaptación del FAD a un contexto muy distinto del existente en el momento de su creación en el año 1976.

2. PACI 2004.

3. Buena parte de ellas en ediciones anteriores de este mismo informe. Ver, en particular los informes correspondientes a los años 1996 («La comercialización de la ayuda», pgs. 26 a 37), 98/99 («Los créditos del FAD», dentro del capítulo dedicado a la ayuda española al África subsahariana, pgs. 86 a 90) y 99/2000 (análisis de los créditos del FAD en el capítulo «Centroamérica, un año después», pgs. 95 a 103).

4. Comparecencias del Secretario de Estado de Turismo y Comercio, Sr. Pedro Mejía, ante la Comisión de Industria, Turismo y Comercio del Congreso de los Diputados (16 de junio de 2004); del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Sr. Miguel Ángel Moratinos, ante las Comisiones de Asuntos Exteriores (19 de mayo de 2004) y Cooperación Internacional para el Desarrollo (8 de junio de 2004); y de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Sra. Leire Pajín, ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo (16 de junio de 2004).

Como es habitual, a partir de ahí trataremos de desglosar una serie de conclusiones y recomendaciones que esperamos enriquezcan

el proceso de reflexión y sean tenidas en cuenta como opciones válidas para mejorar la situación actual.

2. El eterno debate sobre la ayuda ligada

Antes de entrar a analizar la figura del crédito FAD en particular, se hace necesario refrescar el debate en torno a la ayuda ligada, en particular bajo la forma de créditos. Sin embargo, dadas las limitaciones de espacio, y reconociendo que existe un cuerpo importante de reflexión al respecto tanto fuera

como dentro de España,⁵ no vamos a desarrollar aquí el tema en profundidad. Por ello, hemos sintetizado en la tabla I algunas de las principales argumentaciones que, en estricta teoría, se utilizan más frecuentemente para defender o rechazar el uso de esta modalidad de ayuda.

Tabla I. Análisis teórico de los efectos positivos y negativos de la ayuda ligada

	Efecto positivo	Efecto negativo
Sobre el donante	<p>Mejora variables macro sobre exportaciones, creación de empleo e internacionalización de la economía.</p> <p>Equilibrio balanza de pagos.</p> <p>Reduce percepción de riesgos sobre exportaciones.</p> <p>Incremento de negocio para las empresas.</p> <p>Elemento legitimador de la ayuda.</p> <p>Facilita el control sobre las ayudas.</p>	<p>Desincentiva la competitividad de las empresas (proteccionismo).</p> <p>Genera distorsiones en las condiciones de competencia internacionales.</p> <p>Dificulta la coordinación y coherencia de la ayuda (al interior de cada donante y entre donantes).</p>
Sobre el receptor	<p>Mayor disponibilidad de recursos.</p> <p>Transferencia de tecnologías y aprendizaje.</p> <p>Incrementa posibilidades de recibir inversión exterior.</p>	<p>Sobreprecio (estimado entre el 15 y el 20% de los costes).</p> <p>Menor ritmo de crecimiento (por reemplazo de la oferta nacional).</p> <p>Incremento de la dependencia externa.</p> <p>Retornos reducen el valor real de la ayuda.</p> <p>Ayuda guiada por la oferta, no por la demanda (pérdida de capacidad de elección).</p> <p>Prioriza grandes proyectos con bienes de equipo sobre proyectos más relacionados con la pobreza.</p> <p>Impacto en la cuenta financiera (incremento del pasivo).</p> <p>Deterioro de la competitividad.</p> <p>Endeudamiento externo.</p>

5. Ver al respecto ALONSO J.A. (Dtor) «Instrumentos: los créditos FAD», en *Estrategia para la Cooperación Española*. MAE-SECIPI. Madrid, 1999; AYUDA EN ACCIÓN *La ayuda ligada en España*. Madrid, 2003 y LARRU J.M. y GONZÁLEZ M. *Los efectos de la ayuda ligada sobre las exportaciones del donante: el caso español*. Universidad San Pablo-CEU. Madrid, 2003.

En cualquier caso, y más allá de la discusión doctrinal, el hecho es que **la provisión de ayuda ligada está cada vez más sometida a las limitaciones y condicionantes marcados por la OCDE y el CAD** en el desarrollo de su doble función: la de velar por la libre competencia en la financiación del comercio internacional y la de impulsar la eficacia de la cooperación al desarrollo.

Por parte de la OCDE, es el Consenso de 1976 el que, en primera instancia, establece las reglas de actuación que condicionan los créditos FAD desde su origen, actualizándose después en lo que se conoce como «paquete de Helsinki» aprobado en 1991. Estas normas establecen importantes limitaciones en cuanto a la elegibilidad de los países,⁶ la viabilidad de los proyectos⁷ y el nivel mínimo de concesionalidad.

Este endurecimiento de las reglas ha tenido como implicación más directa una **restricción del margen de maniobra para el funcionamiento de los FAD** durante los últimos doce años, significando:

- **Una fuerte reducción de la capacidad operativa de este tipo de créditos en países tradicionalmente receptores** de esta financiación como Brasil, México o Argentina. Con ello se limita el apoyo a las exportaciones en mercados muy interesantes.
- **Una priorización de los países de Renta Baja y Media-Baja** como principales beneficiarios de la financiación. En este segundo grupo se encuentran países como China, Marruecos, Argelia o Ecuador, que representan mercados interesantes para las empresas españolas y que han sido importantes receptores de FAD como luego se verá.

- **Un retraso en el proceso de asignación** con respecto a las exigencias iniciales, puesto que se hace imprescindible un proceso interno de información en la OCDE por el que, si cualquier país encuentra que un proyecto propuesto por un tercero con financiación concesional es viable, éste habrá de probar lo contrario o tendrá que renunciar a asociarle ese tipo de financiación privilegiada.

Los principios y reglas anteriores **limitan la aplicación de la ayuda ligada en el contexto de disciplina y transparencia que pretende dar la OCDE para evitar la competencia desleal en la financiación de la exportación**, sin incorporar en principio consideraciones desde el punto de vista de la contribución al desarrollo. Se entiende además que la desvinculación de la ayuda permite estimular la liberalización del comercio, lo cual necesariamente despierta el interés de las empresas más eficientes, que podrán encontrar una base de financiación más amplia –no restringida a la proporcionada por el propio país exportador.

Pero no son sólo argumentaciones libre-cambistas las que se encuentran detrás de estos avances. El propio Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha debatido intensamente al respecto de la ayuda ligada desde su creación en 1961. La consideración de los impactos negativos de este tipo de ayuda para el país receptor –descritos en la tabla anterior– y las potenciales ventajas de su desvinculación en términos de eficacia e impacto han ido ganando terreno en su doctrina hasta culminar en una **«Recomendación sobre ayuda no ligada»**,⁸ en la que los miembros del CAD se comprometen a desvincular su ayuda a los Países Menos Adelantados.

6. El umbral se fija en los países elegibles por el Banco Mundial para la concesión de créditos de 17 o más años, lo cual se corresponde básicamente con los Países de Renta Baja y Renta Media Baja. Con ello se pretende evitar el uso de estos créditos como instrumento de promoción comercial en países de mayor nivel de desarrollo.

7. No siendo posible otorgar ayuda ligada para proyectos comercialmente viables que pueden financiarse en condiciones de mercado, estableciéndose algunas excepciones para PMA, créditos particularmente pequeños o con un nivel de concesionalidad superior al 80%.

8. Comité de Ayuda al Desarrollo (2001). Esta recomendación fue asumida con posterioridad por la Unión Europea en la cumbre de Barcelona de marzo de 2002 (European Council conclusions on the International Conference on Financing for Development).

El objetivo que se persigue es desligar lo más posible la ayuda a los PMA, integrando dos restricciones fundamentales: que se mantenga o aumente el nivel de AOD bilateral —en particular para estos países— y que el esfuerzo entre los miembros del CAD sea equilibrado. Se identifican para ello unos sectores concretos de ayuda a priorizar —entre los que se incluyen la reorganización de la deuda, el apoyo a las importaciones o la ayuda en forma de bienes—, dejando fuera la ayuda alimentaria y la cooperación técnica.

El seguimiento hecho por el propio CAD⁹ arroja en general un balance positivo del efecto de la recomendación. Los países miembro reportaron avances en el año 2002 en cuanto a la desvinculación de la ayuda (ver tabla 2), e incluso algunos de ellos adoptaron

medidas a favor de una extensión de los acuerdos. Además, ello se habría hecho cumpliendo la restricción de no disminuir los fondos de AOD bilateral a PMA, que pasó de 8400 millones de dólares como media del periodo 1998-01 a 11200 millones en 2002, lo que supone un crecimiento del 33%. En términos relativos, la cuota de AOD bilateral a los PMA en relación con la AOD bilateral total ha pasado del 18,7% al 22,4%.

Por lo que respecta a la segunda restricción, la de desarrollar un esfuerzo compartido entre donantes, también se han logrado algunos avances, tal y como se aprecia en la misma tabla, si bien existen todavía diferencias notables entre países como Francia y el Reino Unido por una parte —con unos indicadores de esfuerzo superiores a la media— y Estados Unidos y la propia España por la otra.

Tabla 2.

	Índice de desvinculación (Punto de referencia 2002: 0,60)			Índice de esfuerzo (Punto de referencia 2002: 0,04)		
	1998-00	1999-01	2002	1998-00	1999-01	2002
Alemania	0,47	0,43	0,57	0,03	0,04	0,05
España	0,15	0,21	0,60	0,01	0,02	0,03
Francia	0,34	0,34	0,60	0,04	0,05	0,09
Italia	0,62	0,30	..	0,03	0,03	..
Japón	0,75	0,76	0,70	0,04	0,05	0,04
Portugal	0,58	0,61	0,13	0,10	0,11	0,04
UK	0,54	0,53	0,53	0,07	0,07	0,08
US	0,01	0,01	0,04	0,01	0,01	0,01
TotalCAD	0,51	0,53	0,60	0,03	0,04	0,05

Fuente: CAD

Índice de desvinculación (TIDES) = AOD bilateral no ligada a PMA/AOD bilateral total a PMA

Índice de esfuerzo (TIRES) = (AOD bilateral a PMA / RNB pc) × TIDES + (AOD multilateral a PMA/RNBpc)

Estos avances deben sin duda ser bienvenidos, si bien ha de tenerse en cuenta que se parte de unos importes bajos inducidos por la importancia que la cooperación técnica y la ayuda alimentaria —ambos sectores excluidos de la recomendación— tienen en estos países,

y al hecho de que casi un tercio de los mismos están en situación de conflicto, lo cual dificulta también la aprobación de proyectos tradicionales de dotaciones de bienes de equipo.

De la información disponible en este momento¹⁰ podemos deducir que la «onda ex-

9. *Implementing the 2001 DAC recommendation on untying ODA to the Least Developed Countries*, DCD/DAC (2004)15 y *Premier rapport sur l'avancement de la mise en oeuvre de la recommandation du CAD sur le deliement de l'Aide Publique au Developpement aux Pays les Moins Avancés*, DCD/DAC (2002)14 REV1.

10. Ver DCD/DAC/EFF/2003)6, sobre opciones de ampliación de la Recomendación.

pansiva» a favor de la desvinculación de la ayuda es seguida por la práctica totalidad del CAD, dados los efectos que produce: mayor responsabilidad de los países beneficiarios en sus propios proyectos de desarrollo, aumento de la coordinación entre donantes y receptores y mayor rendimiento de los recursos afectados por la ayuda en los mercados financieros. Como consecuencia de ello, y sin dejar de seguir el cumplimiento de la recomendación, se está pensando ya en ampliar el escenario a partir de cuatro alternativas:

- Mantener el ámbito geográfico y suprimir las exclusiones relacionadas con la ayuda alimentaria y la cooperación técnica.
- Mantener las exclusiones y aumentar el marco geográfico a otros países de renta baja o muy endeudados.
- Mantener las exclusiones de ayuda alimentaria y cooperación técnica y ampliar para

el conjunto de países en desarrollo el campo de aplicación en sectores como la sanidad o la educación.

- A partir del acuerdo sobre la mayor eficacia de la ayuda no ligada intentar aumentar las dotaciones de los donantes hacia este tipo de ayuda.

Este contexto hace imprescindible el planteamiento de una revisión en profundidad del uso de la ayuda ligada en el caso español. Si bien es cierto que, según los datos del CAD, España ha ido cumpliendo con las recomendaciones relativas a PMA, veremos más adelante cómo esto se ha hecho en un contexto de estancamiento e incluso disminución de los niveles de ayuda a estos países, con lo cual el efecto resultante puede llegar a ser contraproducente. Entraremos en mayores detalles en el apartado dedicado a la orientación geográfica y sectorial del FAD.

LA AYUDA LIGADA, VISTA POR EL RECEPTOR

“Nicaragua necesita de los financiamientos, pero no financiamientos amarrados. España da financiamientos única y exclusivamente para bienes, productos o servicios españoles”. Sr. Alejandro Terán¹¹

A la hora de poner en marcha el trabajo de campo –localizado en Nicaragua– con el cual nutrir el presente capítulo nos hemos encontrado con que varios de los principales actores nacionales identifican como principal problema de los FAD su carácter ligado a la compra de bienes y servicios españoles.

Las razones aducidas, que se corresponden con buena parte de las identificadas en la tabla I, son las siguientes:

- **El incremento de los costes** en comparación con los que reportarían empresas nacionales si pudieran ser seleccionadas o si la compra de los equipos se realizara en otros países. Así, según el director de SILAIS (delegación departamental del Ministerio de Salud de Estelí) en el momento de ejecución del FAD para la construcción y equipamiento del hospital de Estelí –San Juan de Dios–, «*el precio de los equipos estaba sobrevalorado. Esos equipos se podrían haber comprado en otros países a mitad de precio*».
- **La eliminación de oportunidades de empleo y desarrollo** para las empresas nacionales o regionales.

«Esta clase de créditos crean un malestar en el país con las empresas nicaragüenses ya que no dan trabajo a empresas privadas. Debería haber mayor participación de las empresas del país» (Nelda Hernández, Directora de Planificación del Ministerio de Transporte e Infraestructura).

- **La falta de calidad de los bienes y equipos suministrados** ha sido criticada fuertemente en varios de los proyectos analizados. El ex director del hospital de Estelí aseguró que muchos de los materiales que se utilizaron en su construcción no cumplían con los estándares de calidad, lo que produjo que parte de los materiales tuvieran una duración inferior a 6 meses y que algunos de ellos no se llegaran a instalar.
- **Los bajos ingresos generados para las empresas locales.** El Sr. Alejandro Terán, presidente de la Cámara de la Construcción de Nicaragua aseguró en el *Semanario Confidencial*¹² «*Ellos pueden venir y ceder una parte del pastel, pero vienen acá a subcontratarnos a precios paupérrimos y ellos se llevan repatriadas todas las utilidades de regreso a España*».

11. Entrevista publicada en el *Semanario de Información y Análisis Político. Confidencial*, edición 390, 30 de mayo a 5 de junio de 2004.

12. *Op. Cit.*

- La ausencia de elementos que aseguren una correcta **transferencia de capacidades tecnológicas** en el capital humano del país receptor.
- La presión ejercida por algunas empresas para ganar la licitación, llegando a mencionarse como práctica constatada el cobro de elevadas comisiones con este fin.

3. El FAD como instrumento

3.1. Herramientas de apoyo oficial a la exportación

El FAD es, desde su creación, uno de los instrumentos del sistema español de crédito a

la exportación con apoyo oficial, que se configura en la actualidad del siguiente modo:

Instrumento	Modalidades	Descripción	
CARI		Contratos de Ajuste Recíproco de Intereses	
FAD	Créditos Concesionales	AOD Bilateral reembolsable.	
	Donaciones	Emergencias y proyectos	Con carácter excepcional, se conceden FAD-Donación para catástrofes naturales u otras emergencias, así como para determinados proyectos.
		FEV	Fondo para estudios de viabilidad realizados por consultoras españolas.
		L-500	Fondo para identificación, definición, seguimiento o evaluación de proyectos financiados con cargo al FAD.
	Contribuciones a Organismos Multilaterales	AOD Multilateral.	
CESCE		Seguro o Garantía de Crédito a la Exportación.	

El crédito concesional es la representación más clásica del FAD, si bien en los últimos años ha ido creciendo el tipo de actividades que se nutren del mismo fondo.¹³ Por lo que respecta a las líneas FEV y L-500 (creadas en 1995 y 1999 respectivamente), no pueden dejar de considerarse como una reacción tardía a dos requisitos necesarios para el funcionamiento normal de un instrumento de este tipo: de una parte, los servicios de seguimiento y evaluación –que se corresponden con las cautelas mínimas exigibles para asegurar el buen uso de los fondos públicos– y, de otra, la necesidad de

definir mercados potenciales dentro de una estrategia de exportación y apoyar el costoso proceso de preparación de la participación en licitaciones internacionales.

Las otras dos figuras –FAD Donación y contribuciones a Organismos Multilaterales– obedecen a una lógica totalmente distinta, más relacionada con las limitaciones presupuestarias y estructurales de la cooperación española y con las prioridades políticas del gobierno correspondiente. De hecho, se trata de actuaciones que han despertado los recelos y la inquietud de distintos sectores.¹⁴

13. Ver al respecto la sección «El Fondo de Ayuda al Desarrollo, cajón de sastre de la cooperación española», en *La realidad de la ayuda 2003-04*.

14. Las ONG y otros analistas de desarrollo consideramos que el FAD es una herramienta totalmente inapropiada para la Ayuda Humanitaria; por su parte, los exportadores sienten que las contribuciones a Instituciones Financieras Internacionales van en detrimento de los fondos disponibles para el apoyo a su actividad y exigen una «utilización al máximo y en exclusividad de las cantidades comprometidas». Ver declaraciones de Balbino Prieto, presidente del Club de Exportadores en torno a «La visión empresarial del mercado Asia-Pacífico», (www.iberglobal.com)

3.2. Operatividad práctica de los FAD

Con el marco previamente descrito –según el cual cualquier operación ha de someterse a las reglas estrictas de la OCDE y tratar de cumplir las recomendaciones del CAD–, cabe destacar que, al tratarse de un fondo dotado por el Estado, toda la actividad se articula en torno a la Administración.

De partida debemos identificar dos situaciones diferentes:

- **Línea de crédito:** el Gobierno español crea ex ante una vía de financiación a la exportación con otro país en el contexto de un protocolo –en los últimos años se han hecho mayores esfuerzos por integrarlo en un marco común con los planes país diseñados desde la Cooperación Española, si bien los resultados son aún parciales–. Una vez establecida la línea de crédito, el exportador puede solicitar la imputación de su contrato comercial a dicha línea conforme a las condiciones establecidas.
- **Crédito puntual:** puede ser singular –toda la operación se financia con un crédito FAD– o mixto –una parte es financiada en condiciones de mercado u OCDE–. En cualquier caso, se debe proceder a generar expresamente el crédito, y para ello se siguen básicamente tres fases:

1. Solicitud de financiación por parte del exportador, que se asegura previamente de que el país y el proyecto son elegibles.
2. La Administración española examina la operación y aprueba el crédito, primero en la Comisión Interministerial del FAD y en última instancia en el Consejo de Ministros.
3. El ICO suscribe los Convenios de crédito y realiza la operativa bancaria de pagos y cobros.

Llama la atención en los créditos FAD que la dinámica está claramente marcada

por el enfoque exportador –antes que el «desarrollista»–, con un protagonismo escaso por parte del país receptor. Obviamente este último debe asumir el crédito y, en cualquier caso, a él corresponde el análisis del nivel de integración de la operación presentada dentro de sus planes y prioridades. Pero incluso en el caso de las líneas de crédito el exportador puede anticiparse desde las primeras fases, llegando a actuar en el contexto de las comisiones intergubernamentales, en las que incluso se presentan proyectos concretos.

Por otra parte, el hecho de que la Administración aparezca formalmente –en el caso de los créditos puntuales– con posterioridad a la solicitud de la empresa, pone de manifiesto la escasa atención que tradicionalmente se ha prestado a las fases anteriores a la concesión del proyecto –identificación, formulación, análisis de la demanda, etc.–. Ello ha tenido algunas consecuencias importantes, como la **concentración del grueso de las operaciones financiadas en un número relativamente pequeño de empresas**¹⁵ y la consecuente **dificultad para las PYMES** de acceder a los FAD como contratantes de primer nivel. Así puede apreciarse en la tabla 3, donde se observa cómo en los últimos años ha habido una tendencia hacia la concentración de las adjudicaciones de créditos FAD en un reducido número de empresas.

Tabla 3. Concentración de recursos aprobados en las 10 principales empresas adjudicatarias¹⁶

Año	Porcentaje
1996	36.34%
1997	53.81%
1998	50.15%
1999	56.21%
2000	59.54%
2001	63.12%
2002	65.47%
2003	63.18%

Fuente: elaboración propia a partir de diversos boletines del Instituto de Comercio Exterior y datos del Ministerio de Economía –ahora Comercio–.

15. Este hecho ya se puso de manifiesto en *La realidad de la ayuda* de 1996, donde se reflejaba cómo 20 empresas habían resultado contratistas de más del 50% de los fondos aprobados entre 1977 y 1995.

16. Excluyendo del cómputo las contribuciones a Organismos Financieros Internacionales.

Como dato curioso, nos encontramos con empresas como Eductrade, Expansión Exterior o Indra, que han acumulado entre las tres en este mismo período –1996/2000– un valor total de adjudicaciones cercano a los 340 millones de euros (más de 56.000 millones de pesetas). La aprobación media anual para estas empresas oscila –con algunos años en blanco– entre los 14 y los 19 millones de euros, cifra superior al total de AOD bilateral recibida conjuntamente en el año 2002 por Senegal, Cabo Verde, Guinea Bissau y Santo Tomé –países todos ellos prioritarios para la cooperación española–.

Estas empresas se han situado con frecuencia en un mercado de subcontratación dominado por intermediarios comerciales o empresas de consultoría e ingeniería que tradicionalmente imponen condiciones muy exigentes en costes para mantener sus márgenes y obtener precios finales más competitivos en los exigentes mercados internacionales. Esta

situación mejora en los casos de líneas de crédito, dado que la financiación está ya formalizada y se incluyen proyectos de menor envergadura, pero la falta de información y la exigencia en cualquier caso de un trabajo previo de prospección comercial en los países de destino ha hecho que en ocasiones estas oportunidades se aprovecharan con dificultad. Finalmente, el mayor conocimiento de la mecánica operativa del FAD por parte de un número reducido de empresas les ha permitido adaptarse con más flexibilidad a sus reglas, pudiendo a veces sortear algunas de ellas, como la referida a material extranjero a través de la utilización de filiales españolas de empresas multinacionales. En todo caso, la OCDE es cada vez más estricta en el establecimiento de reglas que estimulen la competencia, a través de procesos transparentes de contratación, cuyo cumplimiento preocupa a los exportadores en términos de su impacto sobre la agilidad de la gestión.¹⁷

ESTUDIO DEL CICLO DE PROYECTO FAD EN NICARAGUA

La herramienta a través de la cual se ha articulado la relación entre los gobiernos de España y Nicaragua para la gestión de los créditos FAD ha sido la firma de diversos protocolos financieros. En ellos se establece el monto máximo de fondos a administrar, quedando entonces el gobierno nicaragüense encargado de la presentación de propuestas de proyectos a ejecutar en el período contemplado. Siguiendo con nuestro estudio de caso, detallamos a continuación las diferentes fases identificadas en el ciclo de proyecto para el caso de Nicaragua, señalando para cada una de ellas aquellos aspectos que han creado controversia tanto entre los actores vinculados a la gestión del FAD como en organizaciones de la sociedad civil.

I. Presentación de propuestas

Los actores implicados en este momento son los siguientes:

- a) Gobierno de Nicaragua: la capacidad de la administración pública para responder a la disposición de financiamiento de España no siempre ha sido la más adecuada. No existe capacidad institucional para presentar un número de proyectos suficiente para cubrir todo el techo presupuestario propuesto por España (por lo que los montos aprobados no suelen ser ejecutados en su totalidad). Ello va en detrimento de la calidad de los proyectos seleccionados al no existir una variedad de opciones a la hora de ingresar en la línea de crédito.
- b) Gobierno de España: es el receptor de las propuestas. Las personas entrevistadas en diferentes instituciones gubernamentales y empresas no han identificado la contribución a la lucha contra la pobreza como un criterio relevante por parte de la Administración española a la hora de seleccionar y aprobar o rechazar un crédito. No han recibido orientaciones o comentarios en este respecto ni se ha tomado en

17. «...ambas organizaciones patronales (CEOE y Club de Exportadores) han coincidido en denunciar que el FAD carece en este momento de la agilidad necesaria para ser verdaderamente eficaz y una intervención y control excesivos de la administración», José María Triper, *Cinco Días* (08/09/2003).

cuenta de forma específica a la hora de presentar las propuestas.

- c) Empresas españolas: su peso específico en la elaboración de las propuestas de formulación resulta generalmente decisivo –si bien de un modo tácito, por no estar reglamentada su actuación–. En numerosas ocasiones, son las empresas interesadas las que contactan con las autoridades promocionando la posibilidad de que se pueda contar con un financiamiento blando para la ejecución de su propuesta.

2. Selección de las propuestas: orientación geográfica y sectorial

A la hora de seleccionar los proyectos a financiar la decisión se toma oficialmente de manera conjunta entre los dos gobiernos. Llama la atención el hecho de que los créditos FAD adjudicados hasta la fecha en Nicaragua se localizan mayoritariamente en las áreas urbanas, lo cual contrasta con la clara concentración de la pobreza en las zonas rurales –donde más de dos tercios de la población es considerada pobre–. Tampoco ha sido habitual la concentración en los sectores con mayor impacto en la mejor distribución de los ingresos. Así, sectores relevantes en el contexto FAD como los proyectos viales y de electrificación pueden tener un significativo impacto si se enfocan a la construcción de caminos de penetración y a la atención a áreas rurales, y mucho menor si –como ha sido el caso– se centran en la construcción de carreteras de conexión a centros turísticos y en la ampliación de plantas energéticas.

Adjudicación de proyectos

El proceso de adjudicación de un crédito FAD en Nicaragua es largo y tedioso.¹⁸ Las autoridades entrevistadas han señalado la excesiva burocracia que envuelve al

procedimiento y que lleva aparejada una importante «desconexión» entre el organismo que presenta la propuesta y el Gobierno español hasta que se formaliza la aprobación o denegación del crédito. Llama la atención el hecho de que la única institución que emite un aval técnico sobre los proyectos a financiar con FAD en Nicaragua es, precisamente, una institución pública de composición política, lo cual plantea algunos problemas en términos de objetividad e imparcialidad.

También llama la atención la «especialización» o concentración de los FAD en unas pocas grandes empresas. Algunos nombres como Indra –ejecutora de diversos proyectos de mejora de las infraestructuras aeroportuarias– y Eductrade –adjudicataria de 8 créditos por un valor superior a 50 millones de euros en 2002– han sido los que han marcado la pauta en los procesos de licitación.

Unos procesos de licitación que no han estado en ocasiones exentos de polémica, como es el caso de la carretera Managua-Masaya¹⁹ o el proyecto de equipamiento tecnológico del Consejo Nacional de Universidades.²⁰

Ejecución y seguimiento

Una vez que el crédito FAD empieza a funcionar en el país receptor, la institución que propuso el proyecto en Nicaragua queda como la única encargada de realizar el seguimiento y control de dicho proyecto. El Gobierno español queda al margen de las acciones ejecutadas en el país, no estando vinculado más que a la parte financiera del proyecto.

Las personas entrevistadas para la elaboración del estudio han puesto además de manifiesto otros problemas en la ejecución de los créditos FAD que ya han sido mencionados en el apartado relativo al impacto de la ayuda ligada –incremento de costes, falta de calidad de los bienes y equipos suministrados, disminución de incentivos para

18. A partir del aval de la SECEP (Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República), los pasos son los siguientes: presentación de la propuesta en la Oficina Comercial; envío de los pliegos de licitación a la Embajada de España; publicación del proceso en España y en Nicaragua; adjudicación a empresa ejecutora; firma del contrato comercial con la empresa seleccionada; envío del contrato al ICO para negociar en cada caso las facilidades financieras; firma del borrador entre el ICO y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua; firma del convenio de cumplimiento de condiciones en Nicaragua –sobre las condiciones financieras– que debe ser aprobado por la Asamblea Nacional; revisión de dicho convenio por el Consejo Interministerial; entrada en vigor.

19. Ver cuadro específico en páginas posteriores.

20. Proyecto de 5 millones de dólares, aprobado con cargo al protocolo financiero 1998-2000, que fue inicialmente adjudicado a la empresa DISTESA-Grupo Anaya en detrimento de las ofertas –más favorables económicamente pero con menor valoración técnica– de MAKIBER S.A. y EDUCTRADE. Tras una dura reacción por parte de esta última –que incluyó el envío de una carta de protesta pero no la presentación formal de una impugnación–, fue finalmente EDUCTRADE quien ejecutó el proyecto, con un presupuesto final reformulado superior en más de 1,5 millones de dólares a la oferta inicialmente aprobada.

las empresas locales, etc. Resultan particularmente preocupante las alusiones referidas a la permanencia de prácticas como el cobro de elevadas comisiones para favorecer el empuje de los proyectos, lo cual choca frontalmente con la estrategia de buen gobierno impulsada por el propio gobierno español por otras vías.²¹

Evaluación

Nicaragua no se encuentra hasta el momento entre los países seleccionados para las incipientes evaluaciones de créditos FAD –ver apartado 4– y por tanto no consta la existencia de evaluaciones ex ante ni ex post del impacto de los créditos FAD en el país.

3.3. El FAD en cifras

Antes de entrar en el análisis detallado de las cifras, es importante poner de relieve algunas **cuestiones metodológicas**, que pueden llevarnos a reflexiones más de fondo:

- En primer lugar, destaca la dificultad a la hora de encontrar datos agregados correspondientes a períodos largos –en este caso, desde la creación del instrumento en 1976–. Da la impresión de que los criterios o necesidades de gestión a corto plazo se han impuesto hasta el punto de abandonar la producción de una información sistemática y clara.
- A pesar de que se han producido avances, sigue llamando la atención igualmente la dificultad para acceder a información relativa al FAD más allá de la publicada anualmente en los Boletines del ICE y en las memorias del ICO. De hecho, incluso los miembros del Parlamento se han encontrado con dificultades a la hora de acceder a una información detallada e inteligible que ha sido solicitada en el ejercicio de sus funciones.²² Esta misma situación se reproduce en las Oficinas Comerciales sobre el terreno, tal y como hemos podido comprobar en nuestra investigación en Nicaragua.²³

- Las tres fuentes principales de información sobre los créditos FAD (Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, ICO y Oficina de Planificación y Evaluación de la AECE) elaboran sus datos de forma diferente, sin compartir una estructura general común.
- Además, se aprecian inconsistencias y cambios en la información que, anualmente, proporcionan algunos de los agentes anteriores. Así, el Boletín del ICE no incluyó la información relativa a la actividad del FAD en el año 2000, el informe del año 2001 se publicó sin hacer referencia a las empresas exportadoras beneficiarias de los créditos aprobados, información que sí aparecía con anterioridad y que se volvió a incluir en el informe relativo al año 2002. En el momento de elaborarse el presente informe, todavía no se había publicado el Boletín correspondiente al ejercicio 2003.
- Por lo que respecta a la información contenida en los PACI, se ha hecho un esfuerzo serio por integrar los criterios de largo y corto plazo, así como la complejidad de la estructura sectorial y de agentes de la AOD. Sin embargo, todavía persisten ciertas dudas en relación a conceptos importantes como el de desembolso neto de los FAD o reorganización de la deuda.

21. Si bien es cierto que recientemente se han producido avances en esta materia que pueden contribuir a la disminución de este problema, con la entrada en funcionamiento del acuerdo sobre corrupción y crédito a la exportación con apoyo oficial, firmado en el seno de la OCDE y vigente en España desde principios de 2002.

22. Ver al respecto GÓMEZ GIL, C. *El estado de la Ayuda Oficial al Desarrollo en España*. Bakeaz. Bilbao, 2003.

23. Tras sucesivos y reiterados intentos de acordar una entrevista con el Consejero Económico y Comercial en Nicaragua, ésta no fue concedida a los investigadores de Intermón Oxfam, ni personal ni telefónicamente –a pesar de la intercesión favorable de la Embajada en este sentido–. Tampoco el resto de trabajadores de la oficina estaba autorizado a facilitar ninguna información distinta a la que se ofrece en la página web.

• Finalmente, la convivencia de pesetas, euros y dólares –moneda en que se referencia más del 75% del volumen de las operaciones del FAD– contribuye a incrementar la confusión. Descontar los efectos sobre las series de la evolución del tipo de cambio es algo no realizado y por lo que se debería velar en particular desde la Secretaría de Estado de Comercio.

En la tabla 4 se puede apreciar la evolución del FAD desde su creación, agrupada por períodos de tres años por razones de presentación y para atenuar la estacionalidad que presentan los datos anuales.

De manera más visual podemos apreciar en el gráfico I la evolución de los desembolsos y reembolsos a lo largo de estos años, apreciándose un **natural incremento pro-**

Tabla 4.
Evolución del FAD

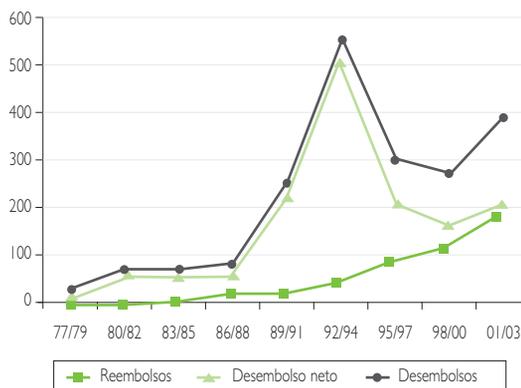
	77/79	80/82	83/85	86/88	89/91	92/94	95/97	98/00	01/03
1. Concesiones	33,8	86,9	181,5	66,4	276,5	520,1	414,9	417,0	601,6
2. Formalizaciones	31,4	77,4	145,2	22,0	290,2	489,2	404,0	456,8	580,0
3. Desembolsos	11,7	62,3	71,5	80,9	248,1	555,0	299,5	282,6	396,8
4. Reembolsos	0,1	1,7	9,0	24,2	16,7	35,9	88,9	111,2	181,4
5. Desembolsos netos (3-4)	11,6	60,6	62,5	56,7	231,4	519,1	210,6	171,4	215,4
6. Contribuciones a IFI	..	..	..	..	76,3	37,2	69,6	90,9	188,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos del ICO, Memorias y Cuadernos sobre el FAD. Seguimiento Paci-2001 y 2002.

greso de los reembolsos debido a que toda la cartera viva formalizada antes de 1994 está en periodo de amortización, y al hecho de que un porcentaje muy importante de la misma se centra en Países de Renta Media con menos problemas de pago. Esta tendencia continuará previsiblemente como consecuencia de los importantes convenios que se firmaron selectivamente con unos pocos países a partir de 1992, y contrasta con las **importantes oscilaciones en el rubro de desembolsos** –tanto brutos como netos–. Se aprecia en los datos un crecimiento espectacular de los FAD desde su creación hasta el período 1992/94, punto de inflexión en el que comienza una fase de desaceleración que, tras una brusca caída, parece estabilizarse en torno a los 300 millones de euros. Sin embargo, **los datos adelantados para el año 2003 parecen indicar nuevamente un importante incremento** que se corresponde con el crecimiento experimentado en los últimos años por el **límite presupuestario anual aprobado en el Consejo de Ministros –que ha pa-**

sado de 480 millones de euros en el año 2001 a 672 en el año 2004–. Todo ello contradice las tendencias y declaraciones que anunciaban un descenso en el uso de los créditos FAD, independientemente de que, como veremos más adelante, su peso relativo en el conjunto de la AOD sea menor; debido entre otras cosas al incremento de los reembolsos.

Gráfico I.
Evolución del FAD (desembolsos y reembolsos)



El gráfico 2 nos permiten apreciar otro dato igualmente significativo, como es el del **considerable incremento experimentado por las contribuciones a Instituciones Financieras Multilaterales**.²⁴ Se trata de aportaciones voluntarias que computan en su totalidad como AOD, excepto las del BERD.²⁵ Su importe ha crecido en un 150% entre 1989 y 2003, pasando de 76,3 a 188,6 millones de euros.

Este espectacular crecimiento ha coincidido con la tendencia contraria de los desembolsos netos de los créditos FAD, de

forma que el protagonismo se ha invertido, generando la preocupación del sector empresarial.²⁶ Como se verá más adelante, este hecho también incide en la menor importancia relativa de los créditos FAD dentro de la estructura financiera de la AOD, ya que la información ofrecida por el PACI contabiliza por separado los créditos FAD de las contribuciones a las IFI.

Esta ralentización del papel de los créditos se confirma también desde la perspectiva del análisis financiero que proporciona el ICO, donde la actividad de gestión se va configurando en forma de saldos y resultados. La tabla 5 presenta las cuentas de crédito de los FAD a lo largo de su existencia.

Podemos comprobar cómo los créditos dispuestos recogen prácticamente la evolución de los desembolsos que veíamos en la tabla 4, reflejando por tanto el espectacular crecimiento de la primera mitad de los años 90. Ello hace que los créditos dispuestos se hayan multiplicado casi por cinco entre 1985-95, y que la tasa de crecimiento se haya desacelerado a partir de esa fecha. En los últimos años, el descuento de las fuertes amortizaciones de países como China, Marruecos o México ha contribuido de forma

Gráfico 2.
Evolución de las contribuciones a IFI como porcentaje de desembolsos brutos

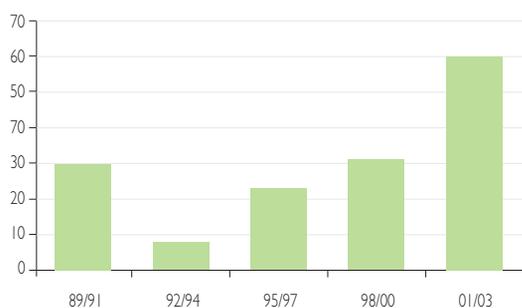


Tabla 5.
Cuentas de crédito FAD (millones de €)

	1985	1995	2000	2001	2002
1. Créditos dispuestos	598,1	2.921,0	5.054,1	5.344,2	4.720,8
2. Créditos refinanciados	31,4	262,3	315,1	353,2	345,5
3. Créditos vencidos	20,3	141,4	294,9	348,5	377,2
4. Cuenta de crédito (1+2+3)	649,8	3.324,7	5.664,1	6.045,9	5.443,5

Fuente: Memorias anuales del ICO

Créditos dispuestos: pagos – amortizaciones.

Créditos refinanciados: obligaciones vencidas y no pagadas que son objeto de refinanciación.

Créditos vencidos: obligaciones vencidas (por amortizaciones e intereses) y no pagadas.

Cuenta de crédito: créditos dispuestos + créditos vencidos + créditos refinanciados.

24. Esta cifra no aparece desglosada hasta 1989, año a partir del cual el PACI Seguimiento ofrece datos.

25. Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

26. «Sería deseable romper la tendencia actual de destinar una parte importante del FAD para los bancos multilaterales, en detrimento de las empresas», José María Lacasa, presidente de relaciones internacionales de la CEOE, en el artículo de *Cinco Días* ya mencionado (08/09/2003).

clara a su estancamiento alrededor de los 5000 millones de euros.

Por su parte, **el componente de las cuentas de crédito generado por los incumplimientos ha tenido un crecimiento todavía mayor**, representando el “lado oscuro” –financieramente hablando– de los créditos FAD. Los créditos refinanciados y las deudas vencidas, que en 1985 tenían una cuota del 9,8%, representan el 13,3% en 2002. Ambos registran crecimientos espectaculares del 1025% y del 1757% respectivamente entre las mismas fechas.

Así, de los 5443,5 millones de euros a que ascienden las cuentas de crédito en 2002, casi 723 corresponden a créditos refinanciados o no pagados, por lo que se podría hablar de un **efecto multiplicador pernicioso** superior al 15%, que recae sobre los países más pobres si, como suele suceder, tienen problemas de pago y entran en procesos de refinanciación de la deuda.

3.4. Distribución geográfica y sectorial

La tabla 6 ofrece la distribución geográfica de las cuentas de crédito reseñadas anteriormente.

En primer lugar ha de ponerse de manifiesto el **incremento de la dispersión** que se ha producido tanto de países como de cuotas de participación. En 1985, los beneficiarios eran 25 países, mientras que en 2002 son 71. En 1985, los seis países más importantes –Marruecos, Egipto, México, Argentina, Perú y Brasil– absorbían el 61.1% mientras que los correspondientes a 2002 –China, Indonesia, México, Ecuador, Marruecos y Argelia– representan el 48,7%. Sin embargo, al haber aumentado el número de países totales, la cuota media de este grupo prioritario es mucho mayor, alcanzando el 12,69% del total, frente al 5,27% en 1985. Es decir, **el proceso de dispersión se produce simultáneamente con una concentración mayor de la actividad en unos pocos países,**

en los que se utiliza claramente el FAD como palanca de apoyo a la política comercial.

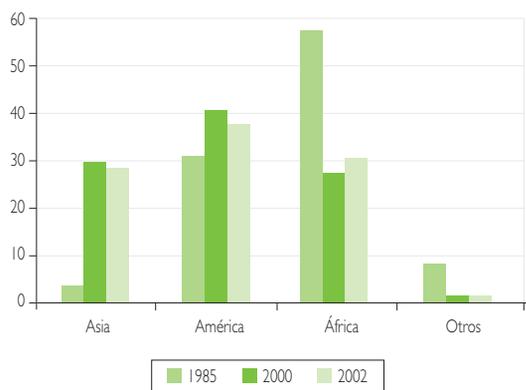
La evolución de la distribución geográfica del FAD es uno de los exponentes más claros del **predominio del criterio comercial sobre el de desarrollo**. La asignación de los recursos del FAD a las diferentes líneas de actuación y su aplicación a países y proyectos concretos se ha ido conformando en función del interés comercial. Éste, según las manifestaciones habituales de los propios gestores, había de concretarse en fomentar exportaciones estimables por su contenido tecnológico y su valor añadido, crear nuevos mercados y generar una corriente sostenida de exportaciones. En esos enunciados no se establecían en paralelo criterios complementarios sobre impacto de desarrollo del país o del proyecto financiado y, en la práctica, apenas han sido tenidos en cuenta en la aprobación de operaciones.

Tabla 6.
Distribución geográfica (en %)

	1985	2000	2002
1. Asia	2,7	29,2	28,7
China	–	16,8	15,0
Indonesia	–	7,0	7,3
Filipinas	2,7	1,9	1,9
2. América	31,4	41,9	38,2
2.1. Sudamérica	17,8	19,4	17,5
Argentina	4,8	5,4	4,8
Perú	4,0	0,5	0,5
Ecuador	–	5,4	5,0
Brasil	3,8	–	–
2.2. Centroamérica	4,6	10,2	10,6
Honduras	–	2,8	3,4
Cuba	2,7	2,9	3,0
2.3. México	9,0	12,4	10,1
3. África	57,1	26,6	31,1
3.1. Magreb	42,0	13,6	13,5
Argelia	–	5,1	5,1
Egipto	32,0	–	1,2
Marruecos	7,5	7,6	6,2
Angola	1,8	4,5	4,4
3.2. África Subsahariana	15,1	13,0	17,7
4. Otros	8,8	2,3	2,1
TOTAL	100	100	100

Fuente: Memorias anuales del ICO. Elaboración propia

Gráfico 3.
Distribución geográfica por regiones (cuentas de crédito)



Fuente: Memorias anuales del ICO. Elaboración propia

En el gráfico 3 se comprueba de manera más visual esta tendencia, observándose un espectacular incremento de la atención por Asia, unido a un importante descenso de la presencia africana.

Por países, **China** constituye un exponente claro de esta utilización prioritaria del FAD como instrumento de política comercial. Con datos agregados hasta 2002, se trata del país que aglutina más financiación FAD, con una tasa superior al 15% y un importe total de 816 millones de euros. En el año 2002 los créditos concedidos superaron los 50 millones de euros, representando el 90% del total de la AOD bilateral en el país y un incremento del 28% con respecto al año anterior. En 2003 nuevamente se ha vuelto a superar dicha cifra, con un total de 57,6 millones de euros formalizados en 9 proyectos.²⁷ Según los especialistas,²⁸ difícilmente se hubiera podido acceder a este mercado sin financiación concesional debido a la fuerte competencia que se estaba —y se está— produciendo en los mercados internacionales por introducirse en este país.

A pesar de su importancia, China no entra con fuerza en el panorama de los créditos FAD hasta finales de los años ochenta, a diferencia de **México y Marruecos**, países en los que desde el comienzo se apostó por el apoyo concesional a la expansión del comercio ante la presión competitiva internacional. Marruecos ha tenido una participación estable en el FAD, manteniendo cuotas siempre elevadas en la cuenta de crédito. Ello ha generado un **problema importante de pago de la deuda**, que comenzó a refinanciarse en la primera mitad de los ochenta. Tras una pausa a principios de los noventa, el proceso de refinanciación se vuelve a activar en 1997, alcanzando en los últimos años un importe superior a los 36 millones de euros. Además de la reestructuración de deuda en el Club de París, Marruecos está siendo uno de los principales receptores de los programas de conversión de deuda suscritos por España.

Por su parte, México también mantuvo tasas de participación elevadas —en torno al 10%— a lo largo de toda la vida del FAD, si bien a partir de la reforma del consenso de la OCDE sobre financiación a la exportación con apoyo oficial dejó de formar parte de los países elegibles para ser beneficiarios de AOD a través de este tipo de créditos. De ahí la disminución de un 20% en las tasas de participación de México en los dos últimos años, que continuará hasta que se amorticen en su totalidad los créditos concedidos en la primera mitad de los noventa.

Un caso singular es el de **Argentina**, que con una cuota de participación sensiblemente menor a lo largo del tiempo ha vuelto a ser beneficiario preferente del FAD en los últimos años con motivo de su profunda crisis económica.²⁹

En cuanto al resto de países, destacan por un lado **Indonesia, Argelia y Angola**,

27. En el momento de cerrar el presente informe se constata la aprobación de tres nuevos créditos FAD en 2004 (Consejo de Ministros de 9 de julio), por un importe total de 11,4 millones de euros.

28. *Relaciones Comerciales: España en la China de la Reforma*. Artículo de Enrique Fanjul en la revista *CIDOB d'Afers Internacionals*, 63, sept-oct 2003. La tesis defendida por el autor es que la expansión se produjo de forma tardía y que la presencia comercial de España sigue siendo todavía muy reducida.

29. Tratándose, como ya se indicó en la edición pasada del informe, de ayuda no ligada debido a la no elegibilidad de Argentina como beneficiaria de créditos concesionales ligados.

que han alcanzado una expansión notable durante la década de los 90, coincidiendo con el repliegue del uso del FAD en países latinoamericanos tradicionalmente beneficiarios como consecuencia del endurecimiento de las reglas de la OCDE. Ello provoca, en particular, un desplazamiento hacia Asia, tal y como se aprecia claramente en la tabla 6. En el lado opuesto se encuentran **Egipto, Brasil y Perú**, donde se realizaron actividades puntuales en la primera mitad de los ochenta. Son 3 países importantes –en especial Brasil–, pero el estímulo al comercio en su caso ha sido claramente insatisfactorio. Egipto llegó a tener en 1985 una cuota superior al 30% que comprendía financiación en su día muy criticada de material militar. En Perú se financió un amplio proyecto de centros penitenciarios y en Brasil poco más de algunas instalaciones de transformación

de frutas. El resultado es muy pobre en relación a las oportunidades que presentan países de esta envergadura, que constituyen «contraejemplos» de un uso provechoso del FAD, tanto en términos de desarrollo como de expansión comercial.

Pero más allá de los principales receptores, si analizamos los datos a finales de 2002 nos encontramos con **un amplio espectro de países –un total de 24–, prácticamente todos pertenecientes al África Subsahariana y clasificados por la OCDE en el grupo más bajo de países por nivel de renta.** Al contrastar su posición deudora con la reestructuración de su deuda en los últimos años, se pone de manifiesto que algunos arrastran problemas graves de deuda desde hace años, a pesar de lo cual se les permite financiar sus compras aceptando un riesgo cierto de morosidad.

Tabla 7. Procesos de reestructuración de su deuda con España en países seleccionados de África Subsahariana

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Burkina Faso				V					V	
Guinea Conakry			V		V				V	V
Madagascar					V			V	V	V
Mauritania	V			V		V		V		V
Mozambique	V			V		V		V		V
Santo Tomé									V	
Senegal	V	V				V	V		V	

Fuente: Seguimiento PACI 2002

Del panorama reflejado en la tabla 7 se aprecia que países como **Guinea Conakry, Madagascar, Mauritania o Mozambique** están metidos en una auténtica **espiral de crédito a la exportación, deuda, refinanciación de deuda y nuevo crédito** desde comienzos de los años ochenta y, a pesar de ello se les sigue concediendo nuevos créditos. **En el año 2002³⁰ Senegal, Mauritania y Mozambique han vuelto a recibir financiación FAD por un valor que alcanza casi los 20**

millones de euros, a pesar de las 15 operaciones de reestructuración de deuda otorgadas a esos países desde 1993.

Esta situación muestra la paradoja que se esconde detrás de **los desembolsos netos del FAD, que en el año 2002 resultaron negativos para un total de 16 países.**³¹ En algunos casos se trata de países que, como Chile o México han alcanzado niveles superiores de renta y tienen la capacidad de hacer frente a los pagos por la evolución de su es-

30. Ver datos Seguimiento PACI-2002.

31. Ibidem.

MADAGASCAR, UNAS CIFRAS QUE NO CUADRAN

Con una renta de 740 USD per cápita –frente a los 21,460 de España– y la 150ª posición en el Índice de Desarrollo Humano –de un total de 177 países–, Madagascar se encuentra entre los Países Menos Adelantados del planeta. A finales de 2002, tenía unos compromisos de pago por créditos FAD de 35,2 millones de euros, y durante los 10 últimos años se le ha reestructurado deuda por un importe superior a los 84 millones. A finales de 1986, su posición global deudora era de casi 18 millones

de euros, motivados por unos créditos originales de 12,4 millones. Es decir, su deuda había aumentado en un 50% como consecuencia de sus dificultades de pago. Difícilmente un país pobre podía soportar una carga creciente así de su deuda, derivada de su propia incapacidad financiera para hacerle frente por falta de ahorro interno. Sin embargo, Madagascar ha vuelto a recibir en el año 2003 un crédito que supera los 2 millones de dólares para la electrificación rural de 27 pueblos.

estructura de producción, comercial o de ahorro –de hecho, ninguno de los dos califica según la OCDE para ser beneficiario de nuevos créditos–. Sin embargo, también nos encontramos con casos como los de **Cabo Verde, Camerún, Chad, Etiopía, Níger o Tanzania, que se hallan todos entre los países más pobres del planeta y se han convertido, paradójicamente, en financiadores del FAD.** Es decir, lo que para algunos es un indicador de salida de estados de pobreza, para otros es una muestra de un estado carencial de medios, que se exhibe y que puede incluso ser utilizado de forma no neutra en el Club de París.

Por lo que respecta a **la distribución sectorial de los FAD, ésta se ha visto muy afectada por el cambio de reglas en 1992, que limitó profundamente los sectores elegibles.** Hasta ese momento, las operaciones se centraban más bien en el interés económico de las partes y se fomentó, sobre todo, la exportación de bienes de equipo a sectores productivos, mediante líneas de crédito, así como la realización de obras de infraestructura civil, relacionadas con el transporte o el aprovechamiento de recursos y de proyectos de inversión. A partir de esta fecha, y debido a que la OCDE limita la financiación a proyectos que no sean económicamente rentables, **empiezan a aparecer y consolidarse actuaciones dentro del campo de los sectores sociales o económico-sociales,** tales como el establecimiento de redes y equipamiento sanitario, la construcción y equipamiento de centros edu-

cativos o los proyectos integrales en zonas rurales, que abordan problemas desde la electrificación al abastecimiento de aguas.

Así, en el año 2002 las Infraestructuras y Servicios Sociales constituyeron, con un 39,3% del total de las contribuciones distribuibles, el segundo sector en importancia, tan sólo por detrás del 45,16% destinado a las Infraestructuras y Servicios Económicos. Incluso, según la Oficina de Planificación y Evaluación, **el 16,55% de los desembolsos bilaterales brutos de créditos se destinaron a actividades incluidas en la definición del CAD de sectores sociales básicos.**

Sin embargo, este dato que a primera vista puede resultar positivo en tanto que indicador de un cierto «giro social» de los créditos FAD, no deja de constituir la muestra más clara del desajuste estratégico con un planteamiento de cooperación al desarrollo y lucha contra la pobreza. El cumplimiento técnico del coeficiente de liberalidad puede ser aceptable como criterio de definición de la AOD para operaciones de apoyo a la exportación a países con capacidad de devolución de los créditos, pero es claramente insuficiente cuando se da la combinación explosiva de proyectos sociales, no viables económicamente, y países sin capacidad de recursos para financiar inversión exterior, por la dificultad –o imposibilidad– que tienen de generar divisas. Como veremos más adelante, **la utilización de los FAD para financiar proyectos sociales en los países más pobres constituye un paso más en la espiral de endeudamiento y debe ser urgentemente revisada.**

LOS CRÉDITOS FAD EN EL SECTOR SALUD DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA³²

Carlos Mediano. *Medicus Mundi*

Todos los actores coinciden en que la salud es uno de los sectores más importantes dentro del panorama de la cooperación internacional. Y dentro de este sector, los créditos FAD gestionados por el Ministerio de Economía, han sido y son una herramienta utilizada por la cooperación española en la ayuda reembolsable. Sin embargo, no parecen existir análisis públicos que determinen cual es el grado de idoneidad de los créditos FAD como instrumento que permita mejorar la salud de las poblaciones de los países receptores.

En los primeros años de la cooperación española, la ayuda reembolsable copaba toda la ayuda en salud. A partir de 1996, la cooperación española comienza a utilizar ayuda no reembolsable para financiar proyectos sanitarios, y durante estos últimos años la cooperación española realiza un esfuerzo de disminución de los créditos FAD en el sector salud, pasando de 90 millones de euros en 1999 a 32 millones de euros en el 2003. Sin embargo, y a pesar de este descenso, la ayuda reembolsable sigue teniendo un peso muy relevante entre la cooperación sanitaria, puesto que en 2003 la cantidad destinada a los créditos FAD sigue siendo el 35% del total de la ayuda destinada a salud. Aunque tampoco sería una excusa, esta importancia que le da España a la ayuda reembolsable para el sector salud no se puede argumentar porque sea debido a una tendencia existente entre los países de nuestro entorno. Durante el periodo 1998-2002, España está en segunda posición dentro del conjunto de los países del CAD en utilización de ayuda reembolsable para la salud, con un 13% del total de su ayuda reembolsable destinada a este sector. El siguiente país de la lista, Italia, está muy alejado de estos porcentajes y solamente alcanza un 4%, y 14 países del total de 22 que componen el CAD no utilizan las ayudas reembolsables para el sector de la salud. No es de extrañar con estos datos que España sea el principal proveedor del volumen de ayuda reembolsable en salud tanto del CAD como de la UE.

Si observamos hacia qué países se dirigen los créditos FAD españoles para la salud, también obtenemos ciertos datos relevantes. Del total de los dieciocho países a los que la cooperación española ha destinado ayuda reembolsable en salud en el periodo 1998-2002, en trece de ellos España es la entera responsable del total de la ayuda reembolsable destinada en salud, no haciéndolo ningún otro donante del CAD ni de la UE. De estos trece países, ocho de ellos se encuentran catalo-

gados entre los países pobres más altamente endeudados, lo que es un contrasentido, pues aumentar su carga de deuda externa no parece la mejor herramienta para que puedan salir de su situación de endeudamiento. Como podemos observar en la siguiente tabla esa recomendación no ha sido tenida en cuenta durante el 2003, ya que casi el 47% de los fondos reembolsables se destinan a países altamente endeudados.

En la misma tabla podemos observar también hacia qué sectores de cooperación en salud se dirigen los créditos FAD. Dentro de una lógica comercial es consecuente que los dos subsectores del CAD que contemplan la construcción de hospitales, dispensarios, laboratorios y su correspondiente equipamiento reciban estos préstamos: infraestructura básica y servicios médicos.

Además de los problemas generales que presentan los créditos FAD en sí, como que esta ayuda sea ligada a la compra de material y equipamientos españoles o que no sea un instrumento eficaz en la lucha contra la pobreza y que favorezca el endeudamiento de los países receptores, existen algunos elementos específicos que inciden especialmente en el sector de la salud. Estos créditos pueden llegar a tener un impacto negativo incluso para el funcionamiento de los sistemas de salud de los países beneficiarios de este tipo de ayuda. Los sistemas de salud son en muchos casos sistemas tremendamente frágiles, que tienen muchas dificultades para cubrir las carencias de salud de sus poblaciones. Si parte de sus presupuestos se deben utilizar para mantener infraestructuras y tecnologías costosas, que suelen generar los FAD, es improbable que puedan destinar recursos a los componentes de la Atención Primaria de Salud (APS) que soluciona la mayoría de sus problemas en salud.

Es muy difícil encontrar argumentos que justifiquen desde el punto de vista de la salud la utilización de estos créditos como herramienta de cooperación en este sector. La salud es un bien público global, que afecta a todos y que tiene que estar por encima de cualquier consideración mercantil o comercial. Podemos concluir que los créditos FAD no son unas buenas herramientas para mejorar la salud de los países más empobrecidos, algo en lo que muchos de los países donantes están de acuerdo, por lo que no utilizan ayuda reembolsable para este sector. Es necesario que la cooperación española oriente todas las herramientas de cooperación hacia su objetivo de lucha contra la pobreza, y en este caso hacia la mejora de la salud.

32. Fuente: «Informe de salud en la cooperación al desarrollo española 2004».

Tabla 8
Total Países financiados con AOD Bilateral Reembolsable en salud 2003

Sectores	País endeudado	País	Millones	% T. Reem
Infraestructura Básica	Sí	Uganda	11.138.314	34
Infraestructura Básica	No	Filipinas	6.852.060	21
Infraestructura Básica	No	China	6.059.395	19
Servicios Médicos	No	Panamá	3.084.953	10
Infraestructura Básica	Sí	Vietnam	2.542.961	8
Infraestructura Básica	Sí	Mozambique	896.687	3
Servicios Médicos	No	Pakistán	806.775	2
Infraestructura Básica	No	Jordania	415.047	1,3
Infraestructura Básica	Sí	Bolivia	378.180	1,2
Infraestructura Básica	Sí	Senegal	87.499	0,3
Servicios Médicos	Sí	Costa de Marfil	63.055	0,2
Infraestructura Básica	Sí	Mauritania	44.975	0,1
		Total	32.369.902	100

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Listado de Cuotas 2001-2002-2003 del PACI

4. FAD y desarrollo, un binomio imposible

Ya hemos mencionado con anterioridad en este capítulo cómo el FAD se ha visto envuelto, desde su misma creación, en una serie de polémicas que han ido marcando su devenir como instrumento. Empezando por su propio funcionamiento institucional —que determinó en su día el abandono de la representación del Banco de España en la Comisión Interministerial del FAD por considerar que sus condiciones financieras atentaban contra el equilibrio financiero del ICO, establecido por ley, y en cuyas cuentas se integraban las del FAD—, hasta su utilidad como herramienta preferente de fomento a la exportación y al comercio exterior —donde contrastan las expectativas creadas en su día y aún repetidas con unos resultados más bien limitados, tal y como veremos en el apartado siguiente—. Sin embargo, probablemente la polémica más encendida y desde luego la que más atañe a este informe en particular es aquella que tiene que ver con la posible convivencia —o no— del objetivo exportador con la promoción del desarrollo económico y social de los países receptores.

El potencial del FAD como instrumento de cooperación al desarrollo ha de analizarse

en primer lugar a partir de su cuota en el conjunto de la financiación AOD, para ver a continuación algunos indicadores cualitativos de su impacto y orientación hacia la lucha contra la pobreza.

El gráfico 4 muestra la evolución de la importancia relativa del FAD dentro de la AOD bilateral.

Como se puede apreciar, el FAD alcanzó sus mayores cuotas de participación en el conjunto de la AOD neta en el año 1993 —con casi un 80% del total bilateral—, mostrando un brusco descenso en los dos años siguientes y una evolución más errática a partir de ahí, terminando en un ligero repunte en el año 2002 que parece consolidarse en el año 2003. Es evidente que la importancia del FAD ha decaído en el conjunto de la ayuda, pero esta apreciación varía según hagamos el cálculo en términos netos o brutos. Así, si medimos los desembolsos netos, el FAD representa en la actualidad en torno al 20% de la AOD bilateral. Sin embargo, si realizamos el cálculo a partir de los desembolsos brutos el porcentaje supera el 30%, siendo nuevamente la partida más relevante del total de la ayuda bilateral española —con 363 millones de euros frente a

Gráfico 4.
Porcentaje del FAD sobre la AOD bilateral

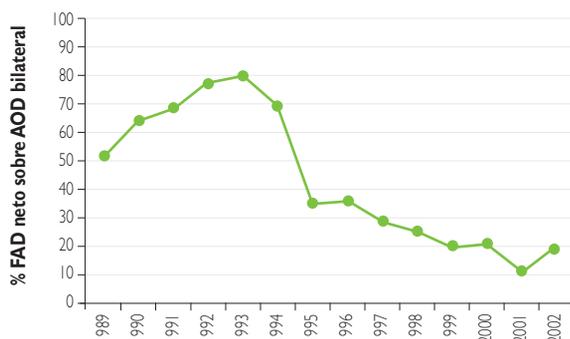
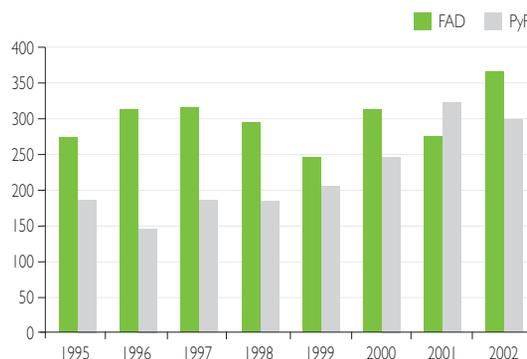


Gráfico 5.
Evolución comparada del FAD vs. Proyectos y Programas



300 destinados a proyectos y programas—. Esta evolución comparada se refleja en el gráfico 5. Obviamente la causa de esta diferencia no es otra que el fuerte incremento de los pagos por amortización que se está produciendo en los créditos concedidos antes de 1995, que neutraliza de manera muy holgada el aumento de los nuevos compromisos.

Además de su relevancia agregada, el FAD es un instrumento prioritario de la cooperación española en un número relevante de países. Este fue el caso en el año 2002 de países como China, Argelia (en ambos casos con

más de un 90% de la AOD bruta total), Namibia, Filipinas, Senegal o Vietnam.

Combinando este análisis con los datos expuestos en el apartado tres sobre el incremento del límite presupuestario establecido anualmente por el Consejo de Ministros —que ha pasado de 480 millones de euros en 2001 a 672 millones para el año 2004— llegamos a la conclusión de que **el FAD sigue constituyendo un instrumento cuantitativamente muy relevante en el conjunto de la cooperación española.**

CRÉDITOS FAD EN NICARAGUA; RELEVANCIA ECONÓMICA Y POLÍTICA

Como en otros muchos casos, los créditos FAD han marcado de manera muy relevante el rumbo de la AOD española en Nicaragua. De hecho, la Cooperación Española se encuentra entre los principales países donantes de Nicaragua, debido mayoritariamente a la significativa cantidad de préstamos concedidos. Para el período 1996-2002 la Cooperación Española ocupa el séptimo lugar en la lista de países donantes según el volumen total de recursos —donaciones y préstamos—, pero pasa a ocupar el segundo lugar entre los únicos nueve prestatarios —irónicamente sólo superado por China, a través de Taiwan—. De hecho, en los últimos once años el peso medio de los préstamos en el conjunto ha sido de un 47,2%

del total de la cooperación gubernamental,³³ superando en el año 2003 el 80% —exclusivamente vía FAD—.

Esta relevancia económica se complementa con el importante papel que algunos de estos créditos juega en la vida política del país. Así, el ya mencionado proyecto de equipamiento universitario —interesante en su concepción y coherente con las prioridades establecidas en el país— fue utilizado como moneda de cambio de una fuerte disputa política entre diversos sectores sociales y los sucesivos gobiernos de Alemán y Bolaños, que derivó en violentas manifestaciones, huelgas en el sector de la educación, y maratónicas jornadas de debate entre el gobierno y las universidades.

33. Sin contar por tanto la cooperación descentralizada ni la de las ONG, cuyos datos no incluye el Departamento de Análisis y Estadísticas nicaragüense.

A pesar de esta trascendencia, lamentablemente **la orientación de los FAD a la erradicación de la pobreza**—que, según la Ley de cooperación internacional para el desarrollo es el objetivo prioritario de nuestra ayuda— **no deja de ser en el mejor de los casos «anecdótica»³⁴ y en el peor inexistente.**

En efecto, tal y como se ha demostrado en los apartados anteriores, la mayor parte de los cambios en la orientación geográfica y sectorial de los FAD no han venido generados por una revisión de su impacto en términos de pobreza, ni tan siquiera por un intento de adaptación a los criterios y prioridades de la cooperación española, sino por los intereses del sector exportador y las limitaciones impuestas por la OCDE en el uso de los créditos a la exportación.

Así, si nos fijamos en los 5 mayores receptores de créditos FAD formalizados en el año 2003 —Turquía, China, Argentina, Indonesia e Iraq— nos encontramos con que sólo China es un país prioritario para la cooperación española según el Plan Director 2001-2004, y dado que el FAD representa en torno al 90% de la AOD recibida en este país podemos afirmar que su interés comercial es el motivo principal de tal consideración. A China se unió específicamente Argentina como país prioritario para el año 2003,³⁵ «a causa de la difícil situación que atraviesa el país». Sin embargo, dado el alcance del problema de la deuda en este país no parece que la concesión de nuevos créditos —al 4,75% de interés con tan solo 4 años de carencia— sea la medida más necesaria para paliar dicha situación.

A pesar de que se han logrado algunos avances en el cumplimiento de las recomendaciones del CAD, lo cierto es que el informe sigue conservando su actualidad a la hora de identificar algunos aspectos críticos que deberían abordarse si de verdad se

quiere plantear una revisión en profundidad del instrumento. Así, en relación a temas como el de la planificación integrada de la ayuda, la investigación de campo efectuada en Nicaragua ha contrastado cómo, en un momento clave como es el de la elaboración de la estrategia país de la cooperación española, las alusiones al instrumento FAD son mínimas, sin que se subraye la necesidad de integrar y dar coherencia al conjunto de objetivos y prioridades de la cooperación española ni se establezca ningún mecanismo específico que contribuya a este fin. Tampoco en las declaraciones de las Comisiones Mixtas entre el Gobierno español y el nicaragüense aparece mención a esta herramienta, y sigue sin existir un mecanismo de coordinación formal entre la Oficina Técnica de Cooperación y la Oficina Comercial de España en Nicaragua.

También Nicaragua constituye un buen ejemplo para contrastar la necesidad de identificar de manera urgente una estrategia sobre el uso de los créditos en países pobres altamente endeudados. Así, España ocupa el segundo lugar entre los nueve únicos países que en estos momentos conceden créditos al país centroamericano. Nicaragua es uno de los países incluidos en la iniciativa HIPC, con una deuda externa total por habitante de 1.191 dólares frente a un PIB per cápita de 749,4.³⁶ El peso de los créditos FAD en la deuda nicaragüense con España se encuentra alrededor del 20%. A pesar de los programas de conversión firmados tras el huracán Mitch, el saldo de la deuda FAD de Nicaragua con España ha retomado su tendencia ascendente, llegando a un total que supera los 71 millones de dólares. Otros países HIPC como Mauritania, Honduras o Senegal también siguen recibiendo financiación vía crédito de manera preferente, con porcentajes entre el 60 y el 85% del total de la AOD en el año 2002.³⁷

34. Resulta muy esclarecedor al respecto el texto recogido en la newsletter del portal de exportación Iberglobal, num. 184, en las que se afirma: «Desde el punto de vista, más que administrativo, de gestión, es necesario preguntarse qué califica una partida de gasto, si la sustancia o el accidente, si la función de interés general para la que se estableció dicha partida de gasto o el accidente de que dicho Gasto resulte calificable como AOD».

35. Plan Anual de Cooperación Internacional para 2003.

36. Datos de 2002.

37. PACI Seguimiento 2002.

En general, llama notablemente la atención comprobar cómo **hasta el momento el discurso público acerca del FAD se ha basado notablemente en el campo de las presunciones, sin que existan –o al menos no se han hecho públicos– estudios en profundidad que analicen el impacto del instrumento en sus dos pretendidos objetivos.**

De hecho, si tenemos en cuenta las presiones en el campo del seguimiento y la rendición de cuentas a las que están sometidas

otras partidas de la AOD, es muy significativo el hecho de que **la primera evaluación independiente de créditos FAD no se haya llevado a cabo hasta el año 2001, 25 años después de la creación del instrumento.** Contar en este momento con 4 proyectos evaluados³⁸ de un total cercano a los mil no deja de ser un esfuerzo más que discreto, teniendo en cuenta en cualquier caso que se trata de evaluaciones de proyectos individuales, y no del instrumento como tal.

LOS CRÉDITOS FAD, EXAMINADOS POR EL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO

En el año 2002 se hizo público el último «examen entre pares» por parte del CAD a la cooperación española. Entre otros muchos aspectos,³⁹ el informe analiza con bastante detalle el papel de los créditos FAD, sumando al respecto un total de 11 recomendaciones y «consideraciones futuras», entre las que destacamos las siguientes:

1. *Clarificar la política de préstamos vs. donaciones, considerando la sostenibilidad de la deuda en los países receptores y los niveles de ingreso*

Esta recomendación se repite en diversas ocasiones a lo largo del informe, mostrando la seria preocupación del CAD ante el todavía importante uso de créditos como instrumento preferente del sistema español de ayuda. A pesar de reconocer que se ha reducido la importancia del FAD, incorporando mejoras en su gestión, el informe indica que España fue en el año 2000 el segundo país del CAD con un porcentaje menor en donaciones y mayor en créditos con respecto a la ayuda bilateral y total. Se cita en particular el ejemplo de Honduras, país pobre altamente endeudado y de bajo ingreso, que ha recibido una cantidad sustancial de créditos por parte de España. El CAD recomienda avanzar en una revisión de la política española en el sentido de conceder donaciones y no créditos a los países pobres, particularmente a la luz de la iniciativa HIPC para el alivio de la deuda y del acuerdo de la OCDE de junio de 2001 que desalienta

la provisión de créditos a la exportación para sectores no productivos en los países HIPC.

2. *Continuar con una revisión en profundidad de los FAD, desarrollando una política más explícita para reforzar su orientación a la reducción de la pobreza.*

A pesar de los avances mencionados en el punto anterior, el examen considera que hay diversos instrumentos de la cooperación española –entre los que se encuentran los créditos FAD, los programas culturales y la conversión de deuda– que deben reforzar su vinculación con la reducción de la pobreza. Literalmente, el CAD afirma que, *al igual que otros miembros, España afronta dificultades a la hora de asegurar que los créditos de ayuda a la exportación son consistentes con el objetivo del desarrollo sostenible.* Por lo que respecta al enfoque sectorial, el examen pone de manifiesto que la atención a los servicios sociales básicos sigue siendo escasa, pero advierte en cualquier caso de que la mera orientación hacia sectores como la salud o la educación no tiene por qué favorecer la reducción de la pobreza. De hecho, este tipo de inversiones, si no están apropiadamente enfocadas y cuidadosamente diseñadas teniendo en cuenta las necesidades sectoriales y las prioridades nacionales, pueden ser contraproducentes, creando tensiones innecesarias sobre los exiguos presupuestos sociales de los países receptores.

38. Según fuentes del Ministerio de Comercio la segunda evaluación de créditos FAD ya está ejecutada, pero todavía no se han hecho públicos los resultados.

39. Ver al respecto *La realidad de la ayuda 2002-2003* (págs. 67 a 70) y el artículo *El examen del CAD y la cooperación española*, publicado por Luis Tejada en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 10.

3. *Aumentar el nivel de desvinculación de la ayuda, de cara a incrementar su eficacia, así como la apropiación y generación de capacidades en los países receptores.*

El CAD asume que la ayuda ligada reduce la efectividad y la apropiación de la ayuda, y en ese sentido recomienda que España revise la vinculación de los créditos a la compra de bienes y servicios españoles, dado que sigue siendo uno de los donantes con mayores niveles de ayuda ligada. De hecho, recomienda la apertura de un debate acerca del beneficio real que este tipo de ayuda supone para la economía española, frente a su impacto sobre la efectividad de la ayuda. Dado que las exportaciones españolas financiadas vía FAD representan menos del 2% de las exportaciones totales a países fuera de la OCDE en el año 2000, el CAD sugiere que el impacto de este instrumento sobre la economía española es marginal y puede no justificar la necesidad de seguirlo utilizando de manera ligada.

4. *Continuar desarrollando y reforzando el sistema de planificación, seguimiento y evaluación de la ayuda española, claramente orientado en torno a la reducción de la pobreza como objetivo transversal.*

Dado que España se ha comprometido con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el desafío que apunta el CAD es el diseño de un sistema de ayuda más orientado a resultados, mediante la integración de los ODM como indicadores que orienten los proyectos de todos los ministerios, *particularmente los créditos FAD*. Además, los FAD deben superar el enfoque de proyectos individuales para pasar a ejecutarse en el marco de estrategias y programas sectoriales, marcando objetivos claros, mejorando la identificación

de beneficiarios y el establecimiento de indicadores para la mejora del seguimiento y la evaluación.

5. *Incrementar la transparencia mejorando la información acerca de la selección de países, estrategias sectoriales y proyectos.*

El informe critica la escasa información disponible –más allá de los datos básicos– acerca de aspectos como los objetivos, principios, indicadores, estrategias sectoriales y orientación antipobreza de los proyectos FAD. De cara a incrementar la transparencia, el CAD recomienda la elaboración de estrategias sectoriales, la clarificación de objetivos, una definición mejorada de beneficiarios y un sistema de seguimiento más detallado para los proyectos individuales. Además, se debe hacer un esfuerzo por proporcionar más información acerca de la orientación a la pobreza de los FAD, con vistas a incrementar la transparencia y la rendición de cuentas hacia otros actores, incluyendo la sociedad civil.

6. *Reforzar el liderazgo del Ministerio de AAEE más allá de sus áreas inmediatas de responsabilidad, proporcionando estándares en políticas, estrategias y sistemas de gestión a todos los actores de la cooperación. En particular, el Ministerio de AAEE debe reforzar el seguimiento y la evaluación de todo el sistema español de ayuda, particularmente en el caso de los créditos FAD.*

El informe reconoce que la relación entre los Ministerios de AAEE y Economía ha mejorado desde el examen anterior, pero más desde una óptica de intercambio de información que como un verdadero avance hacia la coordinación e integración de la ayuda. El desafío está ahora en asegurar una armonización de estándares y controles de calidad a lo largo de todo el sistema, proceso cuyo liderazgo debe corresponder a la SECIPI.

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO, LA GRAN AUSENTE

Paula Cirujano. Socióloga. Investigadora de la UNED

Pese a la evidente importancia de la cooperación económica y financiera –y en especial de los créditos FAD– dentro de la cooperación española, se trata de un sector que se ha mantenido al margen de cualquier consideración tendente a lograr el objetivo de la igualdad de género. Así, ninguna de las acciones de la cooperación española dirigidas a lograr una mayor igualdad de género –consideradas en el capítulo 5 de este mismo informe– pueden incluirse dentro de la cooperación económica y financiera. Ello da muestra de la clara división que existe entre los instrumentos económicos y financieros y la cooperación técnica. Hasta ahora, únicamente las actuaciones de la cooperación española in-

cluidas en este último rubro han considerado los aspectos de participación de las mujeres y la igualdad de género dentro de las acciones emprendidas por la Administración General del Estado.

Esta realidad deja patente que la mayor parte del volumen de recursos destinados al desarrollo de los países del Sur dentro de la política española de cooperación internacional, no sólo carecen de una perspectiva de género sino que no son, siquiera, considerados susceptibles de concebirse desde un enfoque de género. Los sectores económicos y financieros siguen sin reconocer la transversalización de la desigualdad entre mujeres y hombres.

La falta de evaluación social y medioambiental de los proyectos financiados con créditos FAD ha sido en cualquier caso una constante a lo largo de toda su historia, no sólo a posteriori, sino también con anterioridad a la aprobación de los proyectos. En

efecto, a menudo se trata de intervenciones que pueden tener importantes repercusiones sobre la población, el tejido empresarial o el medio ambiente local, todo lo cual debería ser analizado «de oficio» con anterioridad a su ejecución.⁴⁰

LA CARRETERA MANAGUA-MASAYA-GRANADA: 6 AÑOS, 0 KM.

En la edición de *La realidad de la ayuda 1999-2000* se incluía un extenso análisis de las ayudas concedidas a los países centroamericanos asolados por el huracán Mitch. En él se ponía en entredicho la utilización de los créditos FAD como instrumento preferente de la Ayuda de Emergencia española en la región, siendo la carretera Managua-Masaya el ejemplo paradigmático de mala utilización del FAD.

Pues bien, seis años después del paso del huracán el panorama de este proyecto no ha hecho más que empeorar. A los problemas ya detectados en relación con la identificación del propio crédito se han unido una serie de irregularidades en su adjudicación y ejecución que han hecho que en el momento de redactar el presente informe **todavía no se haya asfaltado ningún kilómetro de una carretera contemplada dentro del Plan de medidas urgentes para paliar los daños ocasionados por el huracán, acontecido en 1998.**

¿Por qué se seleccionó este proyecto?

Obviamente, la importancia de la reconstrucción de la red vial tras el paso del huracán Mitch era una necesidad señalada por todos los actores implicados en el desarrollo del país. Sin embargo, resulta destacable el hecho de que **el único proyecto que no estaba en una zona afectada por el Mitch** y que ya formaba parte de la agenda política de las administraciones anteriores fuera, finalmente, el proyecto seleccionado. Más aún si a ello se añade que la financiación total propuesta fue finalmente absorbida en su totalidad por dicho proyecto, desplazando a aquellas otras actuaciones que sí iban encamina-

das a paliar los efectos del desastre natural acontecido.⁴¹ Según fuentes del Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI) y representantes de la sociedad civil nicaragüense la selección no se realizó en función a la vinculación del proyecto a la población afectada por el huracán Mitch ni a su impacto sobre la pobreza, sino que tuvo como principales criterios las demandas a nivel regional para la interconexión de los países, el denso volumen de tráfico que se concentra en esa vía, la potenciación del turismo en la zona señalada y los fines políticos.

¿Por qué se seleccionó esta empresa?

Tal y como señala la normativa del FAD, el Gobierno nicaragüense llevó a cabo un proceso de licitación, iniciado el 10 de junio de 2002 –casi 4 años después del paso del huracán Mitch–.⁴² La empresa seleccionada fue Fomento de Construcciones y Contratas (FCC), ante lo cual la empresa Hispánica –que también había presentado una propuesta– interpuso un recurso de impugnación. Por esta razón, el gobierno nicaragüense designó un comité revisor, que validó la apelación y asignó la adjudicación del proyecto a Hispánica en marzo de 2003.

Un año después de esta adjudicación, los medios de comunicación del país –especialmente el diario *La Prensa*– se han hecho eco de fuertes críticas de miembros del gobierno nicaragüense y profesionales de la construcción respecto a la influencia de la Oficina Comercial de la Embajada española en el proceso de licitación y adjudicación final a la empresa Hispánica. Estas fuentes seña-

40. Ver al respecto la información incluida en *La realidad de la ayuda 1996* sobre la financiación vía FAD de 20 buques arrastreros en Camerún, donde no se tuvo en cuenta el impacto para las comunidades de pescadores tradicionales de la zona ni para el ecosistema marino.

41. Los estudios de consultoría realizados identificaron diversos problemas técnicos en los otros dos proyectos que inicialmente habían sido presentados (proyecto de alcantarillado en Tipitapa y la carretera Granada-Tecolostote). En lugar de buscar alternativas posibles para solucionar dichos problemas, finalmente se decidió destinar el fondo total de los FAD Mitch a financiar la carretera Managua-Masaya-Granada.

42. El convenio entre el ICO y el Banco central de Nicaragua se firmó el mismo mes de noviembre de 1998, y en agosto de 1999 se presentaron los tres proyectos mencionados. En enero de 2000 se iniciaron los estudios de consultoría anteriormente mencionados. El proceso se alargó también con el periodo de abstinencia preventiva de la cooperación ante las acusaciones de corrupción a Alemán y con el cambio de gobierno entre éste y Bolaños.

lan que por un lado, en la decisión inicial de adjudicación se ofrecieron argumentos sólidos para la descalificación de Hispánica, cuya oferta era inferior en más de 6 millones de dólares al presupuesto base –lo cual fue considerado como un riesgo excesivo y como muestra de una velada intención de solicitar posteriormente adendums adicionales que incrementarían el pago–. Por otro, se presentaba una fianza bancaria no permitida por la Superintendencia de Bancos del país.

En este contexto, el Consejero Económico y Comercial de España en Nicaragua remitió una carta al Ministro de Transporte e Infraestructuras⁴³ en la que le traslada *«la sorpresa con la que la decisión propuesta desde el Ministerio de Transporte ha sido acogida en la Administración Comercial española, concretamente en lo que se refiere a la posible descalificación de la empresa constructora Hispánica»* (...) *«aún cuando esto (la presentación de un aval bancario) fuera contra la ley nicaragüense, no parece razonable que una empresa sea descalificada por este motivo»*. La Consejería Económica y Comercial de la Embajada de España ha negado oficialmente la existencia de presiones por parte de las autoridades españolas, afirmando que *«desde la Administración española ni se presionó al MTI, ni se mantuvo con esa institución ningún contacto más allá de los que habitualmente se mantienen con las autoridades»*. Por otra parte, se insiste en que la carta fue enviada antes de la adjudicación a FCC, pero tanto la contraloría como otros actores del MTI reiteraron la influencia de la Consejería Comercial en el cambio de decisión.

Todos estos problemas se han unido a la tradicional burocracia que caracteriza a los créditos FAD, haciendo que tras 6 meses del inicio de la construcción haya un desfase de 5 millones de dólares entre lo planificado y lo ejecutado.⁴⁴ Entre las causas principales de este atraso –incorporadas en los informes de la empresa supervisora española UTE Prointec-Euroestudios– se señalan la falta de recursos tanto humanos como técnicos y la ausencia de un proyecto final, ya que hasta la fecha se está ejecutando en base a un anteproyecto. Estos factores vienen a sumarse al hecho de que el propio mecanismo de los FAD imposibilita el comienzo de trámites burocráticos y técnicos –como la expropiación de tierras– hasta que la empresa no está en el país.

En julio de 2004 la Administración española tuvo que acudir de nuevo en defensa de la constructora Hispánica, arrancando al Ministro de Transportes nicaragüense una última oportunidad para ejecutar la obra frente a su voluntad de anular el contrato.⁴⁵

El proyecto, concebido inicialmente como ayuda de emergencia, tiene como fecha de finalización prevista el 24 de noviembre de 2005, 7 años después de que se produjera el huracán Mitch. Más allá de las razones de unos y otros, es evidente que el juego de intereses políticos y económicos que ha rodeado a este proyecto, así como el tortuoso proceso burocrático que ha seguido, han distorsionado de todo punto el objetivo de reconstrucción y lucha contra la pobreza.

6. ¿Un instrumento adaptado a los tiempos?

6.1 Evolución de la economía y las exportaciones españolas

Como ya se ha mencionado, los créditos FAD surgen en el año 1976 como fruto de un contexto en el que España había dejado de pertenecer a los países en desarrollo para pasar a formar parte del grupo de donantes integrados en la OCDE. El sector público tenía todavía un peso extraordinario tanto en

la organización de la vida económica –con una economía poco competitiva en relación a los países occidentales– como en la de un sistema financiero intervenido en la financiación a largo plazo y apenas especializado en operaciones de comercio exterior. En este contexto, el FAD se presenta como un instrumento orientado a abrir y estimular las exportaciones hacia economías de niveles inferiores a la española homologando las condiciones financieras de los miembros de la

43. Referenciada por la prensa, la Contraloría General de la República y los miembros del Ministerio de Transporte e Industrias, a la cual hemos tenido acceso en la elaboración del presente informe.

44. *«Sólo se han ejecutado 500 mil dólares, cuando, a seis meses de operaciones, debieron haberse invertido ya unos 5,5 millones de dólares para tener construido 7,75 km lineales de carretera ya asfaltada»*, «La carretera atollada», artículo aparecido en el diario La Prensa, 20 de abril de 2004.

45. La Prensa, 30 de julio de 2004.

OCDE pero teniendo que aceptar la dificultad para competir con ellos.

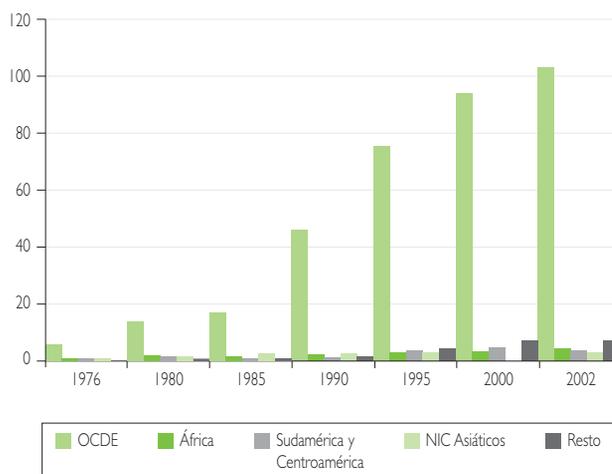
Sin embargo, el escenario sobre el que ha ido actuando el comercio exterior en estos casi 30 años ha cambiado sustancialmente. **Las exportaciones se han ido desplazando progresivamente hacia una mayor concentración de las relaciones comerciales en los países de OCDE** –ver gráfico 6–, que han pasado de representar el 72% de las exportaciones españolas hasta el 84% en la actualidad. Destaca en particular el caso de la UE, que recibía en 1976 el 53% de nuestras exportaciones y hoy supera el 80%, compensando una importante pérdida de cuota en Estados Unidos.

Por el contrario, si nos fijamos en África, ha pasado en su conjunto de representar el 10,2 al 3,7% de nuestras exportaciones, con un protagonismo especial de los países de renta media –capitaneados por Marruecos, Argelia y Egipto– que deja a los Países Menos Adelantados de la región en un lugar prácticamente irrelevante –ver tabla 9.

El escenario de actuación del FAD se ha estrechado por tanto de manera sustancial en el panorama conjunto de las exportaciones españolas, habiendo visto los potenciales destinatarios –países no miembros de la OCDE– reducir su cuota en más de un 46%.

Gráfico 6.

Evolución de las exportaciones españolas por áreas geográficas



Datos en trillones de dólares USA.

Fuente: elaboración propia a partir de información de la OCDE, Banco Mundial y Departamento de Aduanas.

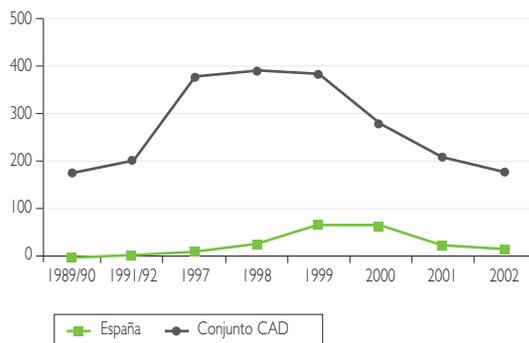
En este sentido, el crecimiento del FAD ha sido desproporcionado en relación al de las exportaciones a los países no-OCDE, pero ante ello **no parece que la diversificación sea la forma más eficaz de utilizar el instrumento, particularmente en el caso de aquellos países no solventes que resultan irrelevantes para la exportación española.**

Tabla 9
Comercio exterior por áreas geográficas: exportaciones en % (países seleccionados)

	1976	1980	1985	1990	1995	2000	2002
1. OCDE	71.84	67.55	71.96	83.91	82.71	83.01	83.94
De los cuales: 1.1. UE	53.00	54.14	54.28	71.50	71.68	69.64	70.54
1.2. EEUU	10.22	5.52	9.94	5.85	4.11	4.87	4.40
2. África	10.19	11.40	8.45	4.63	3.73	3.31	3.68
De los cuales: Marruecos	2.10	1.78	1.17	1.21	0.97	1.10	1.27
Burkina Faso	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02
Madagascar	0.00	0.01	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01
Mozambique	0.03	0.01	0.01	0.03	0.01	0.01	0.01
Senegal	0.09	0.09	0.27	0.10	0.07	0.06	0.07
3. Sudamérica y Centroamérica	9.10	8.42	4.91	2.87	4.76	4.52	3.34
4. NIC asiáticos	6.92	9.84	11.44	5.06	3.59	2.40	2.46
De los cuales: China	0.20	0.32	1.95	0.53	0.47	0.45	0.60

Fuente: Elaboración propia a partir de la OCDE, Development Cooperation Report, 2002.

Gráfico 7.
Evolución de los flujos totales de financiación a PVD



Si dejamos las exportaciones para analizar los flujos de financiación neta a largo plazo a los Países en Desarrollo y Organismos Multilaterales, la evolución de España ha sido similar a la del conjunto de países del CAD, pero con algunos matices. La financiación total española se aceleró fuertemente, pasando de 700 a más de 29.000 millones de dólares en 1999, para caer en picado a partir de ahí hasta los 8,000 millones del año 2002. También la financiación del CAD ha caído en este período, si bien el descenso español es superior en términos porcentuales.

La estructura sin embargo de esta financiación

es muy diferente, debido al comportamiento de la inversión privada española. El espectacular incremento que tiene lugar —sobre todo en la segunda mitad de la década de los 90— rompe totalmente la ponderación de los flujos públicos y privados. Prácticamente toda la financiación había sido pública hasta entonces pero, a partir de esa fecha, y debido sobre todo a la inversión en Latinoamérica, los flujos privados dominan absolutamente, alcanzando su máxima cuota del 95% en el periodo 1999/2000. Tras la caída de los últimos años, todavía representan el 80%, lo cual significa que se ha producido un fuerte bandazo, pero no tanto por la caída de los recursos públicos sino por la actuación de la inversión directa.

Si analizamos dentro de estos flujos cómo se han comportado las donaciones y los créditos que configuran la ayuda bilateral, veremos que **la ayuda reembolsable⁴⁶ ha perdido claramente protagonismo dentro del conjunto recursos dirigidos a los Países en Desarrollo**. En el caso de España, pasa de representar en torno al 40% a comienzo de los 90 al 2,8% en la actualidad, cifra que sin embargo sigue siendo casi el triple del 1% que representa para el conjunto del CAD. Ello contrasta con la **importancia creciente de las donaciones**, que representan en la actualidad más del 46% de los recursos totales⁴⁷ —frente a un 9,4% en el caso español.

Tabla 10.
Cuota de participación de instrumentos sobre financiación a largo plazo

	España			CAD			Francia			Alemania			Inglaterra		
	89/90	97	02	89/90	97	02	89/90	97	02	89/90	97	02	89/90	97	02
1. AOD	106.7	16.7	20.9	60.3	26.6	67.8	118.2	45.1	116	43.8	29.6	61.0	32.7	17.5	26.6
Bilat	63.6	10.3	12.2	43.7	17.8	47.4	92.1	34.2	76.4	29.8	18.4	38.1	18.4	10.1	18.6
Donac	24.6	7.3	9.4	35.5	17.1	46.3	62.0	35.1	81.9	26.6	17.2	44.7	19.5	9.8	18.0
Prést	39.0	3.0	2.8	8.3	0.6	1.1	30.1	-0.9	-5.5	3.2	1.2	-6.6	-1.1	0.3	0.6
Mult	43.1	6.3	8.7	17.5	8.8	20.4	26.1	10.9	39.6	14.1	11.2	22.9	14.3	7.4	7.5
2. No AOD	—	—	0.7	8.6	3.4	-0.1	14.4	0.7	13.4	12.2	-2.4	42.5	6.8	-0.6	0.0
3. Donac. Priv.	7.2	1.7	—	5.6	2.8	10.2	3.2	—	—	5.6	4.5	9.4	3.7	1.6	1.9
4. Flujo privado	-13.9	81.7	78.3	25.6	68.9	22.0	-35.7	54.2	-29.4	38.4	68.3	-12.9	56.9	81.5	72.0
Inv. Dir	—	81.7	80.0	32.7	42.3	56.9	26.8	29.7	61.6	14.1	25.3	20.2	52.9	64.5	74.1
5. Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

46. Que incluye además de los créditos concesionales como los FAD otras herramientas como son los microcréditos en el caso de la cooperación española.

47. Tener en cuenta que el resultado final de los flujos privados es en general notablemente inferior al de la inversión directa, debido a los saldos negativos de otras partidas privadas.

El mismo dato se obtiene de la comparación de España con países importantes del entorno –Francia, Alemania e Inglaterra– donde las cuotas de donaciones son siempre más elevadas que en España, a la vez que **los préstamos concesionales participan cada vez menos en la financiación a largo plazo**. En los casos de Alemania y Francia alcanzan incluso valores negativos en los últimos años. El nivel de España en este rubro del 2,8% es también, como ya hemos comentado, superior a la media del CAD del 1,1% y al nivel inglés del 0,6%.

En definitiva, el contexto exportador y financiero ha ido variando considerablemente a lo largo de estos años. **Los países potencialmente destinatarios de los créditos FAD no representan un segmento relevante de las exportaciones españolas, a la vez que los préstamos caen en progresivo desuso como herramienta de financiación a los países en desarrollo**, siendo las donaciones y la inversión directa las nuevas protagonistas en la financiación a largo plazo.

5.2 Evolución legislativa: ¿adaptación al cambio?

Así las cosas, la Ley 62/2003 de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para el año 2004 incorpora en su Disposición adicional vigésima segunda una sorpresiva reforma normativa sobre los FAD que escapó al debate parlamentario⁴⁸ y social y que, a nuestro modo de ver, constituyó **una oportunidad perdida para analizar en profundidad y alcanzar consensos acerca del sentido del instrumento a la luz de estos cambios y la conveniencia o no de incorporar modificaciones sustanciales en su funcionamiento**.

En la práctica, la nueva norma en realidad no lo es tanto, sino que se limita a incorporar

las últimas regulaciones internacionales y a tratar de sintetizar la dispersión de añadidos que se han ido produciendo a lo largo de 27 años.

De manera sintética, recogemos a continuación algunas de las observaciones más relevantes al respecto:⁴⁹

Finalidad

Como ya se ha comentado, los FAD nacieron dentro de un conjunto de medidas de fomento de la exportación y del comercio exterior, siendo este el objetivo que ha marcado su evolución en los años posteriores. En la norma de 2004 se recoge adicionalmente la contribución al desarrollo económico y social de los países receptores, estableciendo un doble objetivo que en la práctica se ha visto cuestionado y cuya articulación no ha sido suficientemente analizada. En la actualidad, para que una operación comercial pueda calificarse como de ayuda al desarrollo, hace falta mucho más que tener como destino un país de una renta determinada. Ha de tener en cuenta, sobre todo, la posibilidad de integrar la situación propia del país y sus propios planes de desarrollo para que realmente el crédito contribuya a este último. En demasiados casos, se olvida la situación de pobreza cuando se intenta ajustar una operación comercial.

No se hace en este apartado ninguna mención a los créditos FAD como instrumento de la AOD española, ni a la Ley de Cooperación como norma de referencia general al respecto.

Financiación de operaciones con cargo al FAD

El tratamiento dado a este punto resulta extremadamente confuso en la nueva norma. Son tres los conceptos que deberían haberse articulado correctamente: las operaciones financiadas, los instrumentos financieros y los receptores posibles. En cualquier caso, sí se establecen los tres tipos básicos de opera-

48. De hecho, la norma no fue presentada siquiera como Proyecto de Ley del Gobierno, sino como enmienda del Partido Popular al Proyecto de Ley de acompañamiento, evitándose así el debate en el Congreso.

49. Se incluyen entre los comentarios las observaciones elaboradas desde la CONGDE acerca de la modificación de la norma, hechas llegar a los representantes parlamentarios en el Congreso antes de la aprobación de la Ley de acompañamiento.

ciones financiables con cargo al FAD: créditos, donaciones y contribuciones a Instituciones Financieras Internacionales —excluyendo las no financieras del sistema de Naciones Unidas, que en la actualidad sí estaban recibiendo fondos vía FAD.

En este apartado, se establece que las operaciones financiadas con cargo al FAD han de estar **generalmente ligadas a la adquisición de bienes y servicios españoles**, siendo aceptables por excepción, operaciones no ligadas «cuando haya razones, apreciadas por el Ministerio de Economía, que lo justifiquen». Una vez más, se evita el debate recomendado por el CAD en torno a la pertinencia de consolidar el uso de la ayuda ligada, sin establecerse ninguna orientación de referencia al respecto, ni tan siquiera la recomendación del CAD —asumida posteriormente por la UE— de desligar la ayuda destinada a los Países Menos Adelantados.

Por lo que respecta al posible uso de **donaciones**, tampoco se establecen unas normas claras para su uso, salvo el caso de que «acontezcan situaciones de guerra, terremotos o catástrofes naturales de singular gravedad u otras circunstancias excepcionales». De una parte, se ha perdido la oportunidad de normalizar su uso, vinculándolo por ejemplo a la asignación de una cuota de los ingresos por intereses y amortizaciones crediticias normales para financiar donaciones en los países más pobres o altamente endeudados —sin tratarse necesariamente de un recurso excepcional—. De otra, **se consagra aquí el uso del FAD como instrumento de la Acción Humanitaria**, a pesar de los numerosos análisis⁵⁰ que indican las enormes limitaciones de esta práctica, más allá de su concesión como crédito o donación.

Finalmente, no se establece ningún criterio que especifique que los destinatarios del FAD deban ser los países en desarrollo iden-

tificados como prioritarios por la Ley de Cooperación y el Plan Director, **perdiéndose una oportunidad para formalizar el principio de planificación y negociación única de la cooperación española**.

Material militar

En la normativa anterior no existía una referencia explícita a la imposibilidad de financiar con cargo al FAD operación alguna que implique el suministro a países beneficiarios de armamento o material militar. Esto ocasionó que saltaran a la opinión pública algunos casos polémicos de operaciones realizadas con países como Egipto y Marruecos. La nueva ley recoge por tanto una prohibición expresa, que resulta sin embargo incompleta en cuanto **que no incluye la financiación de materiales de doble uso**.

Administración y gestión

La estructura dada inicialmente a este punto no ha cambiado. La aprobación en primera instancia de los proyectos sigue recayendo en la Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo, con una presencia preponderante del Ministerio de Economía —hoy repartida con el Ministerio de Comercio, Turismo e Industria, actualmente responsable directo de la gestión del FAD— y muy escasa por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, con tan sólo 3 de sus 18 miembros —uno de los cuales, el Director General de Relaciones Económicas Internacionales, ni siquiera tiene bajo su competencia a los países en desarrollo—. Por otra parte, se trata de un órgano expuesto no sólo a los cambios en la Administración del Estado, sino a los relevos normales que se producen en los altos cargos de la misma, generando una inestabilidad que no es conveniente para la buena administración del FAD. También se ha perdido la oportunidad de plantear una estructura administrativa más descentralizada, que permita reforzar el seguimiento *in situ* de los proyectos y actuaciones.

50. Ver los informes de *La realidad de la ayuda* correspondientes a los años 1999/2000 (análisis del uso del FAD en la ayuda a Centroamérica tras el huracán Mitch), 2000/2001 (estudio de J.A. Sanahuja sobre la ayuda humanitaria y de emergencia española) y 2003/2004 (análisis de la ayuda a Iraq).

Identificación, selección y adjudicación de proyectos

Nuevamente, nos encontramos con un artículo redactado de forma farragosa. Se saca en conclusión que la Identificación y Adjudicación corresponde al país beneficiario, «de común acuerdo» con el Ministerio de Economía –ahora Comercio– de España. Esta fase del Proyecto es la más importante de todas, pues corresponde con la de su nacimiento tanto para el país en el que se va a llevar a cabo como para la empresa que lo va a ejecutar. Dada su relevancia, la puesta en marcha de esta fase ha estado –y sigue estando– plagada de tensiones con el sector exportador, que no ve con buenos ojos la idea de verse sometido a un concurso de adjudicación.⁵¹ En este punto, la nueva norma indica que el Ministerio de Economía –ahora Comercio– «impulsará con todos los medios a su alcance la aplicación de los principios de transparencia y concurrencia», así como «la adopción por organizaciones empresariales o grupos de empresas de un código de comportamiento que obligue a estas a actuar conforme a principios de buena fe y responsabilidad en sus actuaciones». En ambos puntos **el redactado resulta deliberadamente ambiguo, sin que resulte clara la responsabilidad que le corresponde al gobierno español** a la hora de garantizar que ambas cosas suceden. Sin embargo, es fundamental que los organismos responsables de la gestión del FAD garanticen y exijan –más allá de «impulsar»– la aplicación de los principios de transparencia y concurrencia en las adjudicaciones, evitando sobrepuestos, problemas de calidad de los productos y servicios y velando por la aplicación de la normativa de la OCDE para combatir la corrupción. Por lo que respecta al buen comportamiento de las empresas, existen ya diversas iniciativas en el ámbito de la Responsabilidad Social Corporativa –como por ejemplo el Pacto Global de las Naciones Unidas– que se pueden usar como referencia para in-

corporar criterios concretos de actuación en el ámbito laboral, del medio ambiente, de Derechos Humanos y no discriminación. La Administración tiene en este punto la responsabilidad de promocionar la adopción de estas prácticas por las empresas españolas, y un instrumento específico de financiación en los países en desarrollo constituye un espacio idóneo para dar pasos en esta dirección.

Proyectos de desarrollo social básico

En este punto la norma se hace eco de lo recogido por la Ley de Cooperación, en relación a la administración conjunta por los Ministerios de Economía y Asuntos Exteriores de los créditos concesionales destinados a proyectos de desarrollo social básico. Este es otro de los puntos en los que se podía haber precisado que se ligara de forma más clara la financiación de este tipo de proyectos al objetivo directo del desarrollo de los países receptores. Resulta como mínimo chocante el uso de financiación reembolsable en estos casos en los que los proyectos no suelen tener un retorno de recursos que les haga económicamente viables. Tal y como hemos visto en apartados anteriores, el propio CAD alerta sobre las presiones que esto puede suponer para los presupuestos sociales de los países pobres, siendo otra opción el traslado de esta carga a los bolsillos de los usuarios a través de tasas con gravísimas implicaciones para el acceso de los más pobres a servicios básicos como la educación o la salud. **Como mínimo, sería lógico pensar que los créditos deberían utilizarse en este caso de forma no ligada, con las condiciones más ventajosas posibles, siendo en cualquier caso el instrumento más adecuado el de la donación.**

Seguimiento y evaluación de proyectos

El decreto de 1977 atribuía a la Comisión Interministerial las funciones de control y eva-

51. «Si al hecho de que la promoción resulta complicada le añadimos después el requisito del concurso, la actividad internacional se convierte casi en una carrera de obstáculos para las empresas españolas». Balbino Prieto, Presidente del Club de Exportadores en la Cámara de Comercio e Industria de Madrid, 15/XI/2001.

luación de proyectos que en la realidad apenas se han instrumentado de forma objetiva. Sin embargo, al igual que se decía respecto de las fases iniciales del proyecto, se trata de funciones que constituyen aspectos sustanciales del proceso, ya que permiten garantizar que la ejecución se corresponda con lo pactado y pagado, y que los resultados alcanzados obedezcan al objetivo buscado.

Ya se ha hecho referencia a la mínima práctica existente de evaluación externa de proyectos financiados con cargo a los créditos FAD, así como al deficiente análisis en términos de impacto sobre el desarrollo de los países receptores, ya sea ex ante –tampoco en la nueva norma se incluye entre los estudios y proyectos de consultoría la elaboración de análisis sobre la previsión de riesgos sociales y medioambientales, ni estudios previos de impacto sobre la erradicación de la pobreza– o ex post. Llama también la atención en este respecto el silencio de la norma sobre el papel que la Ley de Cooperación le atribuye a la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional en esta materia, dado que según el artículo 19.4 será ella quien «evaluará la política de cooperación para el desarrollo, los programas y proyectos financiados con fondos del Estado en curso de ejecución y los finalizados».

Información

En este punto la nueva norma establece la obligación de informar al Parlamento y aceptar su control, mediante informaciones semestrales sobre operaciones autorizadas, así como una completa memoria de actividades anual. Esta constituye una buena noticia, dadas las dificultades expresadas en términos de transparencia y acceso a la información, si bien sería recomendable que la información se ampliase a los informes de control, seguimiento y evaluación de los distintos proyectos que hayan sido o vayan a ser financiados.

En definitiva, la norma da por bueno y mantiene el statu quo de funcionamiento de la financiación del FAD, llegando en algunos casos a desregularlo al renunciar a establecer criterios claros para su gestión. Supuestamente justifica los cambios la necesidad de «adaptar» los FAD «a un mundo en constante evolución y hacerlo más ágil y eficaz de cara a alcanzar sus objetivos»; sin embargo, del análisis expuesto se deduce que **los «retos del proceso de internacionalización» van mucho más allá de las modificaciones incorporadas, y exigen una reflexión mucho más valiente y profunda.**

7. Conclusiones y recomendaciones⁵²

Como hemos visto a lo largo del capítulo, el **FAD se encuentra en la actualidad «acorrado» por distintos frentes:** de un lado, por las restricciones que impone la OCDE en aras a salvaguardar la libre competencia internacional, que limitan los países, sectores y proyectos que pueden ser objeto de crédito; de otra parte, por el ámbito de la cooperación al desarrollo, capitaneado por el CAD, que cuestiona la eficacia de la ayuda ligada y la orienta-

ción de los FAD a la erradicación de la pobreza;⁵³ y por último, por parte del propio sector al que el FAD originalmente trataba de atender, el mundo de la empresa exportadora, que cuestiona las restricciones presupuestarias que supone el uso creciente de recursos FAD para cubrir las contribuciones a organismos internacionales, así como la falta de flexibilidad del instrumento para adaptarse a las necesidades cambiantes de la empresa.

52. Ver también las recomendaciones incluidas en ALONSO, J.A. (1999) y en el documento de Intermón Oxfam *Fondo de Ayuda al Desarrollo: propuestas para un reglamento coherente con los objetivos de la Ley de Cooperación*. (1999).

53. Recientemente Naciones Unidas se ha sumado a las críticas del FAD en boca de su responsable de campaña para los Objetivos del Milenio Evelyn Herfkens (*Expansión*, 28 de julio de 2004).

Todo ello, unido a las importantes modificaciones del contexto exportador y financiero a nivel internacional, hace **imprescindible establecer una reflexión de fondo sobre el FAD como herramienta**. Una reflexión que no excluya de partida ninguna de las posibles opciones, entre ellas la propia desaparición del instrumento –y su sustitución por otras figuras diferenciadas de cooperación y expansión comercial–, tal y como ha ocurrido ya en otros países de nuestro entorno.

El punto de partida debe ser un exhaustivo y diferenciado análisis del impacto real de los FAD hasta la fecha: de una parte, sobre el desarrollo de los países receptores –evaluación que, en atención a lo previsto en la Ley de Cooperación, debe ser liderada por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional– y de otra sobre la expansión efectiva de las empresas españolas en el exterior –liderada en este caso por el Ministerio de Comercio, incluyendo datos relativos a la concentración de la financiación por empresas, permanencia de las mismas en los países destinatarios independientemente del FAD, presencia y aprovechamiento por parte de las PYME, etc.–. Este análisis debe ir mucho más allá de la extrapolación de resultados de las escasas y puntuales evaluaciones ejecutadas hasta la fecha.

Además, **la cooperación española necesita identificar una estrategia clara sobre el uso del crédito y de la ayuda ligada**, a la luz de su impacto en términos de la erradicación de la pobreza. ¿Resulta razonable conceder créditos a países altamente endeudados para la financiación de gastos en educación o salud básicas?, ¿tiene sentido mantener un esquema de ayuda ligada que encarece el producto y limita la competitividad de las empresas españolas? ¿En qué casos podría seguir siendo válida la utilización de uno u otro esquema?

Este análisis debe hacerse en cualquier caso a la luz de la normativa existente en la OCDE y las recomendaciones efectuadas

por el CAD en su examen de 2002, así como los diversos compromisos asumidos por España en el seno de la UE y cumbres de Naciones Unidas.

A la vista de las permanentes dificultades enfrentadas a la hora de compatibilizar los objetivos «exportador y desarrollista» del FAD en términos de orientación, gestión e impacto, consideramos que ha llegado el momento de «sincerar» la discusión, **apostando por separar las herramientas de internacionalización de la empresa española de un instrumento como el crédito al servicio del desarrollo**, que puede seguir teniendo su sentido en determinados contextos, pero siempre integrado en los planes generales de la cooperación española y las estrategias de desarrollo del propio país. De hecho, han sido las propias empresas agrupadas en el Club de Exportadores los que han solicitado la modificación del nombre del fondo para sustituirlo por otro que lo identifique inequívocamente como un instrumento de apoyo a la actividad exportadora. Es lícito que un gobierno apoye la internacionalización de sus empresas con todas las medidas a su alcance,⁵⁴ pero no a costa de unos recursos destinados por ley a la erradicación de la pobreza del país receptor.

En cualquier caso, **la financiación del desarrollo vía créditos –ligados o no– debería dejar de utilizarse –salvo casos excepcionales y claramente justificados– en el caso de los Países Menos Adelantados y los Países Pobres Altamente Endeudados, así como para la provisión de Servicios Sociales Básicos**. Para estos casos, se podría utilizar una parte de los reembolsos de créditos previamente concedidos para incrementar la concesión de donaciones para programas y proyectos, así como para la puesta en marcha de nuevos instrumentos como el apoyo sectorial o la participación en iniciativas globales.

Por otra parte, sigue resultando imprescindible **avanzar en la planificación integrada de instrumentos**, tanto en el ám-

54. Respetando siempre la normativa internacional de defensa de la competencia e incorporando criterios para promover la actuación socialmente responsable de sus empresas.

bito global –Plan Director–, como en el sectorial –analizando de manera mucho más detallada de lo que se ha hecho hasta ahora en las estrategias sectoriales qué papel pueden jugar los créditos en cada uno de los ámbitos prioritarios de la cooperación española– y geográfico –integrando la cooperación técnica y la financiera en un único proceso de negociación y planificación con el país receptor, de manera mucho más articulada con los propios planes de desarrollo del país.

Del mismo modo, **es esencial que todos los instrumentos de la cooperación española se rijan por unos mismos criterios de seguimiento y evaluación**, ya sea ex ante –si se mantienen los créditos como una vía de financiación de proyectos productivos particularmente cuantiosos resulta imprescindible analizar con anterioridad a su ejecución el impacto social y medioambiental que dicha intervención puede tener en la zona– como ex post –utilizando la metodología desarrollada a tal efecto por las instancias responsables en la SECI.

Sin desconocer el papel que la empresa privada puede jugar en la cooperación para el desarrollo, la Administración española debe velar por **evitar una excesiva concentración de esta participación en unas pocas grandes empresas, apostando de manera proactiva por facilitar la incorporación de PYMEs** en el proceso.

Igualmente, **corresponde la Administración el impulsar la actuación socialmente responsable de la empresa española en el exterior**, máxime cuando se trata de países en desarrollo y de una participación efectuada en el contexto de las acciones de Cooperación Internacional. Por ello, tanto los créditos al desarrollo como las herramientas de fomento de las exportaciones deben incorporar previsiones en este sentido, tales como la imputación de costes sociales, la incorporación de mano de obra local, el fomento de la transferencia de tecnología, etc.

Finalmente, resulta imprescindible incorporar la **transparencia** como un principio y un criterio práctico de actuación, tanto en los países destinatarios –incluyendo el cumplimiento de las directrices de la OCDE sobre corrupción y el establecimiento obligatorio de procesos de licitación pública transparentes– como en nuestro propio país, facilitando de manera coordinada información clara y completa sobre las actividades desarrolladas, beneficiarios, montos, empresas participantes, etc.

Todo este proceso deberá llevar necesariamente a una nueva **revisión de la reglamentación existente sobre los créditos FAD realizada**, esta vez sí, a partir del correspondiente diálogo con todas las partes interesadas.

La cooperación cultural española: más allá de la promoción exterior

JOSÉ ANTONIO ALONSO, LILIANA LOZANO y MARÍA ÁNGELA PRIALÉ
Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)¹

1. Introducción

En los últimos años parece cada vez más nítido el papel crucial que la dimensión cultural tiene en toda estrategia de desarrollo que se pretenda socialmente sustentada. No se trata de un componente accesorio o marginal, un complemento conveniente aunque prescindible, sino de una de las dimensiones obligadas que debe acoger toda intervención de desarrollo, cualquiera que sea el ámbito en el que ésta se despliegue.

La consolidación del concepto del *desarrollo humano* sentó las bases para semejante cambio, que adquirió mayor fundamento a partir del documento doctrinal, elaborado a iniciativa de la UNESCO, en 1995, *Nuestra Diversidad Creadora*. Desde entonces, la dimensión cultural ha ido adquiriendo creciente relevancia en el debate internacional. A ello han contribuido diversos factores. Por una parte, las fuerzas homogeneizadoras de la globalización han reforzado, por contraste, el valor atribuido a los referentes culturales como elementos de identidad y pertenencia de personas y colectivos sociales. La desatención de estos aspectos ha dado origen a fenómenos de exclusión, tensión social e, incluso, violencia. Por ello, la adecuada comprensión de las dimensiones culturales ha pasado a constituirse en un factor clave para todo proyecto social que se pretenda integrador en un mundo diverso. Un aspecto que no sólo afecta a las regiones en desarrollo: el vigor de las corrientes migratorias ha situado en el centro mismo de los países desarrollados la relevancia de estos factores, haciendo de la buena relación entre culturas un requisito para la convivencia.

Esta creciente relevancia de la dimensión cultural no marcha en paralelo, sin embargo, con la profundidad del análisis sobre el tema. Todavía es limitado el esfuerzo teórico realizado para entender, de una manera suficien-

temente comprensiva y documentada, el papel que la cultura tiene en los procesos de desarrollo. Y, en consecuencia, todavía son muchos los elementos de discrepancia acerca de cómo entender y tratar la diversidad cultural y sus relaciones con otras dimensiones del progreso humano. En ese sentido ha de señalarse como positivo que el PNUD haya dedicado su último *Informe sobre el Desarrollo Humano 2004*, justamente a este tema, bajo el rótulo *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Aun así, es necesario reforzar el análisis sobre estos aspectos, sólo parcialmente entendidos, si se quiere operar en un mundo donde los elementos de identidad se presentan como componentes relevantes del diálogo social.

Esta apelación es especialmente relevante en el caso español, al menos por dos motivos. En primer lugar, porque España se ha convertido en importante receptor de corrientes migratorias procedentes de entornos étnicos y culturales diversos: lo que obliga a un esfuerzo por entender el papel que la cultura tiene como elemento de diálogo, integración y progreso. Y, en segundo lugar, porque España ha dedicado una parte significativa de sus recursos de ayuda internacional al ámbito específico de la cooperación cultural, especialmente en los últimos años; hasta el punto de convertirse en uno de los principales actores internacionales en este ámbito. Lamentablemente, el esfuerzo dedicado al análisis, la reflexión y la sistematización de experiencias no ha ido en paralelo, hasta el momento, con la relevancia que se le quiso otorgar a la acción cultural dentro de la cooperación española. El presente trabajo pretende aportar elementos de información y de debate en ese ámbito, que requiere, sin duda, una mayor capacidad de análisis y de definición estratégica.

2. Cultura y desarrollo

Como señala Amartya Sen (1998), «los especialistas del desarrollo, más preocupados por alimentar a los hambrientos y por eliminar la pobreza, se irritan a menudo ante un interés por la cultura que les parece prematuro en un mundo donde las privaciones materiales son todavía numerosas». Entendiendo la inquietud que subyace a la postura criticada por Sen, es necesario subrayar que refleja una visión cuestionable de lo cultural, entendiéndolo como algo prescindible o superfluo en el comportamiento humano. Frente a ello, conviene insistir en que lo cultural se conforma como una dimensión constitutiva de todo colectivo humano: todo ser humano, sea consciente o no de ello, está culturalmente condicionado. Y, en paralelo, cabría decir que toda intervención de desarrollo está *culturalmente cargada*, inevitablemente influida por una determinada visión cultural. Lo que se reivindica es que ese elemento se haga explícito para posibilitar su identificación consciente y su comprensión al servicio de un propósito emancipador, de comunicación más genuina entre los pueblos y de ampliación de los derechos y libertades de las personas.

2.1. El concepto de cultura

Cuando se habla de cultura se está aludiendo a un concepto, no a una realidad tangible que resulte fácilmente identificable. Se alude, en suma, a una construcción intelectual utilizada para describir y explicar un conglomerado de ideas, emociones y creaciones humanas. Como toda abstracción, su significado y alcance es fuente de controversia, sin que exista un acuerdo generalizado sobre su definición. La UNESCO da una idea de la amplia y compleja relación de elementos que conforman el universo cultural. En concreto, define la cultura como «...el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan un grupo social. Ella engloba, además de las artes y letras, los modos de vida y de producción de los bienes económicos y simbólicos, los dere-

chos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias, individuales o colectivas...». Se entiende, además, que estos elementos suelen ser compartidos por quienes habitan una misma zona, una misma nación o una región que posee rasgos similares de identidad y que comparte proyectos sociales de futuro.

La concepción propuesta por la UNESCO se distancia del sentido limitativo —o estrecho— de la cultura, que la entiende como el conjunto de elementos «nobles y, en gran medida, accesorios» de una sociedad, producto de la actividad creativa del espíritu humano. En esta acepción limitada, la cultura tiende a asimilarse, en exclusiva, con las producciones en los ámbitos de las humanidades y de las bellas artes, acogiendo los aspectos estéticos de la vida. Frente a esta acepción se reivindica el concepto de la cultura en su sentido más abarcador —o amplio—, que la relaciona con el conjunto de referentes, actitudes, simbologías y valores que comparte una sociedad. Por supuesto, los aspectos creativos relacionados con las artes forman parte de esta concepción, pero en absoluto la agotan: todo otro conjunto de elementos, vinculados a las raíces y tradiciones, a la simbología expresiva y a las cosmovisiones de los pueblos forman parte de esta acepción más amplia del concepto de cultura. Los límites de semejante enfoque son, sin embargo, difusos, admitiendo interpretaciones diversas de acuerdo a las tradiciones doctrinales que se consideren.

De lo expuesto se derivan tres precisiones de interés. En primer lugar, ya se ha señalado, la *cultura es parte constitutiva de toda sociedad*. No es posible entender plenamente a los seres humanos sin aludir a los referentes culturales que los constituyen. La cultura ahorma las conductas sociales, otorgándole parte de su sentido y justificación. Por ese motivo es necesario aludir a esa dimensión cultural si se quiere entender —u operar sobre— los comportamientos sociales. Una conclusión que tendrá implicaciones para la

cooperación al desarrollo, si se quiere que potencie las capacidades y opciones de las personas y combata los fenómenos de exclusión, cualquiera que sea el ámbito en el que se produzcan.

Ahora bien, y es la segunda precisión que se quiere realizar, sería un error entender la cultura como una realidad inmutable y permanente en el tiempo, como una suerte de herencia que una sociedad recibe de una vez por todas. Muy al contrario, como producto social, la *cultura cambia con las mutaciones que la propia sociedad experimenta* a lo largo del tiempo. En este sentido, la defensa de la propia cultura no necesariamente comporta una irreflexiva defensa de la tradición, sino una reclamación de reconocimiento que se reelabora desde el presente con todos los elementos de mestizaje, hibridación y asincronía que tal proceso comporta. Una realidad, pues, viscosa que se adapta y cambia en el tiempo, arrastrando elementos del pasado, pero reconfigurándose a cada paso de acuerdo con el entorno.

Por último, aunque la cultura condiciona los comportamientos individuales, ninguna persona debiera considerarse prisionera de su propia cultura. Existen márgenes para que *cada persona elija los referentes culturales* con los que se siente identificada. Esta concepción se aleja de la interpretación que al efecto ofrecen las tradiciones comunitaristas, que insisten en entender la cultura no sólo como un atributo de la sociedad, sino como el componente a través del que definen su propia identidad. Lo señala Sandel (1998) cuando aduce que el reconocimiento cultural no deriva «de una elección, sino de una reflexión, de sujeto que se reconoce (o interroga) a objeto de (auto) comprensión». Frente a ello, la realidad evidencia que tal determinismo no tiene por qué existir, que las personas eligen sus referentes culturales con cierto grado de libertad y que, incluso, comparten componentes culturales diversos de manera simultánea.

De hecho, lo más habitual no es que las personas presenten identidades singulares y comprensivas, sino múltiples y complementarias. Una misma persona puede sentirse

vasco, español y europeo, simultáneamente puede identificarse con la comunidad gay y sentirse ecologista, y puede, en fin, ser vegetariano, compartir el interés por las religiones orientales y manifestar su gusto por la música rap. A través de todo este conjunto de elementos, las personas eligen los referentes culturales múltiples con los que quieren identificarse. Una de las claves de la acción cultural será, por tanto, la de posibilitar que los individuos elijan lo más libremente posible sus opciones culturales.

2.2. Cultura y concepción del desarrollo

La teoría del desarrollo se constituyó inicialmente con un marcado sesgo economicista. Aunque admitía que el desarrollo comportaba mutaciones en otros órdenes de la vida, entendía que era en el ámbito económico donde centralmente se dirimía el proceso de cambio. La clave estaba en cómo conseguir que las economías en desarrollo pusiesen en marcha un proceso de acumulación –de ahorro e inversión– de suficiente entidad como para vencer la parálisis a que conducía la llamada «trampa de la pobreza». Las demás transformaciones sociales se producirían como consecuencia del cambio en las condiciones materiales, inducidas por el proceso de crecimiento económico. Así pues, las otras dimensiones sociales, incluida la dimensión cultural, podían quedar relegadas.

Entender el desarrollo de este modo tuvo implicaciones desde el punto de vista que aquí se considera. Por una parte, la desconsideración de las dimensiones culturales redujo las capacidades transformadoras de muchas intervenciones de desarrollo. Al ignorar sus elementos de identidad, los colectivos afectados se sintieron, con frecuencia, excluidos de los procesos de cambio de los que debieran ser protagonistas y beneficiarios. Pero, más allá de este factor, la propia concepción de desarrollo previamente enunciada, bajo su pretendida desconsideración de lo cultural, convertía en referencia normativa el modelo cultural del que ella misma era producto. Aparecía, así, la cultura de los países desarrollados como mo-

delo normativo hacia el que debían dirigirse los países en desarrollo. En esta imagen se asienta buena parte de los enfoques modernizadores que dominan la teoría del desarrollo hasta bien entrada la década de los setenta, acogiendo aportaciones procedentes del amplio arco ideológico que va desde el marxismo a las posiciones liberales.

El surgimiento del enfoque del desarrollo humano, a comienzos de los noventa, abrió la posibilidad a un cambio profundo en esta concepción del desarrollo. Con antecedentes que no es el caso considerar aquí, el nuevo enfoque identifica el desarrollo con el proceso de ampliación de las capacidades y opciones de las personas, para que éstas puedan hacer aquello que realmente valoran. A través del desarrollo, las personas amplían el espacio de sus libertades y derechos efectivos, al convertir en realizables escenarios de vida futura que antes les estaban negados. De este modo, se traslada la atención desde el ámbito material de las capacidades productivas hacia el propio de las capacidades y opciones de las personas: si las primeras constituyen recursos instrumentales que pueden ser necesarios, las segundas son el objetivo, la sustancia misma del proceso de desarrollo.

Esta concepción abrió un nuevo espacio para considerar la cultura como una dimensión obligada del proceso de desarrollo. Porque es difícil que se produzca un proceso de ampliación de las capacidades y opciones de las personas si a éstas se les niegan sus referentes y raíces, si se cuestiona o denigra su cosmovisión o si se les margina por sus creencias, lengua o tradiciones. Como señala el PNUD (2004): «La libertad cultural constituye una parte fundamental del desarrollo humano puesto que, para vivir una vida plena, es importante poder elegir la identidad propia —lo que uno es— sin perder el respeto por los demás o verse excluido de otras alternativas. Es necesario que la gente cuente con la libertad para practicar su religión en forma abierta, para hablar su lengua, para honrar su legado étnico o religioso sin temor al ridículo, al castigo o a la restricción de oportunidades. Es necesario que la gente cuente con la libertad de participar en la sociedad sin tener

que desprenderse de los vínculos culturales que ha escogido. Se trata de una idea simple pero profundamente desconcertante». En suma, se abre la oportunidad de considerar la cultura como una oportunidad y un recurso: una oportunidad para hacer a los pueblos más libres y un recurso para convertirlos en espiritual y materialmente más ricos.

En el anterior planteamiento ya se insinúa una doble función —sustantiva e instrumental— de la cultura en el proceso de desarrollo. Porque, por una parte, la libertad cultural se constituye en un *componente sustancial* del desarrollo: no cabe hablar de ampliación de las capacidades o de las opciones de las personas si se violentan, discriminan o relegan los referentes culturales sobre los que conforman su identidad. Si el desarrollo se entiende como ampliación de la libertad de las personas, al modo en que lo planteó Amartya Sen (1999), ha de reconocerse que también la libertad cultural debe formar parte del espectro de realizaciones que definen el desarrollo. Pero, al tiempo, la libertad cultural tiene un importante *valor instrumental* para el desarrollo. Al menos en un doble sentido: en primer lugar, porque el reconocimiento de los elementos de identidad hace que las personas se identifiquen, de una forma más plena y creativa, con el proyecto de transformación que todo proceso de desarrollo comporta; y, en segundo lugar, porque el propio patrimonio cultural se convierte en un activo para el desarrollo y para la comunicación con otros pueblos. No cabe olvidar que en torno a la cultura se ha conformado una importante industria, generadora de renta y empleo, de elevado dinamismo sobre la que cabe asentar una estrategia de desarrollo.

2.3. El valor de la diversidad cultural

Los anteriores planteamientos son acordes con la realidad de un mundo que es, en esencia, marcadamente multicultural. Baste para ello con considerar que cerca de 300 millones de personas pertenecen a grupos indígenas del mundo, repartidos en más de 70 paí-

ses, hablando un conjunto de más de 4.000 lenguas. En algunos casos, esas minorías componen una parte sustancial de la población: así, por ejemplo, los 50 millones de indígenas que viven en América Latina suponen en torno al 11% de la población de la región, pero en países como Guatemala o Bolivia, esa población es claramente dominante.

Ahora bien, la diversidad no sólo se presenta en los países en desarrollo con presencia de comunidades indígenas: es un rasgo que cabría generalizar al panorama internacional, más allá de continentes o niveles de desarrollo. La mayoría de los países son culturalmente diversos, sea porque en su constitución originaria participan grupos culturales heterogéneos, sea porque las corrientes migratorias han contribuido a ese proceso. De hecho, cerca de 110 países tienen minorías culturales que suponen más del 25% de su población; y en otros 42 países, esa cuota se sitúa entre el 10% y el 25% de la población.

Esa diversidad cultural es, con demasiada frecuencia, fuente de discriminación, de exclusión y aun de violencia. Se conocen con suficiente precisión los perfiles de la pobreza a escala internacional: cerca de 1.200 millones de personas viven sumidos en la pobreza absoluta con menos de 1 dólar diario, 828 millones de personas padecen hambre, 114 millones de niños y niñas no tienen acceso a la escuela, 11 millones de niños y niñas mueren por enfermedades que serían fácilmente tratables y en torno a 1.800 millones de personas viven en regímenes que niegan la democracia. Pues bien, a este panorama de las carencias humanas es posible añadir hoy las que se refieren a la discriminación o exclusión por razones culturales. De acuerdo con la base de datos *Minorías en Riesgo*, elaborada por el Centro Internacional de Desarrollo y Gestión de Conflictos de la Universidad de Maryland, cerca de 900 millones de personas —una de cada siete a escala internacional— son víctima de discriminación como consecuencia de aspectos relacionados con su identidad.

En principio, la estimación considera dos tipos posibles de exclusión: i) la que se refiere al *modo de vida*, directamente relacionada

con el tratamiento dado a las manifestaciones culturales (como la lengua, la religión, las tradiciones, etc); ii) la exclusión de *participar*, ya sea como consecuencia de la discriminación que se produce en el orden político y en el de las políticas públicas, ya sea en el ámbito económico y de las oportunidades de ingresos o acceso a la propiedad de activos y al empleo. Pues bien, cerca de 518 millones de personas padecen la exclusión por el modo de vida, en torno a 750 millones sufren exclusión económica y 832 millones la exclusión política. Aunque con excepciones, existe una notable correlación entre los tipos de exclusión antes mencionados, de tal modo que cerca de 900 millones de personas padecen alguna de ellas. Es claro que no es posible avanzar en el desarrollo humano si no se superan esas formas de exclusión y de discriminación, lo que comporta avanzar en la libertad cultural, como base para el respeto de la diversidad y del diálogo entre culturas.

Más allá de las manifestaciones extremas de exclusión, permanecen problemas relacionados con la limitada capacidad que ciertas manifestaciones culturales tienen para sostenerse y hacerse visibles, siendo arrinconadas por las tendencias homogeneizadoras que promueve el proceso de globalización. Se carece, en ocasiones, de los recursos económicos, institucionales y políticos necesarios para preservar el patrimonio y alentar las manifestaciones creativas de determinadas culturas, especialmente de los pueblos y las comunidades más pobres. De este modo, se termina perdiendo un patrimonio cultural, en ocasiones de notable valor, cuya preservación no sólo enriquecería a la humanidad en su conjunto, sino también a sus propios propietarios, a los que podría otorgar una potencial fuente de renta. De ahí la importancia de que la cooperación internacional se implique en este ámbito.

A pesar de su gravedad, lo cierto es que estos aspectos han permanecido relativamente relegados de las preocupaciones internacionales. De hecho, hasta esta década no se dispone de una base de datos confiable acerca de las personas que padecen discriminación por razón de su identidad cultural.

También en el ámbito de los derechos se percibe esta relegación, pues no es hasta 2002 cuando se produce una resolución de la Comisión de Derechos Humanos relativa a la «Promoción del disfrute de los derechos culturales de todos y el respeto de las distintas identidades culturales».

Pese a esa relegación, hubo iniciativas previas que animaron la reflexión en este ámbito. Entre ellas cabe destacar la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, celebrada en México, en 1982, en la que se declara que la cultura es «un elemento fundamental de la vida de todas las personas y de todas las comunidades», de tal modo que el desarrollo «posee una dimensión cultural especial». Fue entonces cuando se declaró la década de 1988 a 1997 como el Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural por parte de Naciones Unidas. Al comienzo de ese período, en 1988, se celebró la Conferencia Intergubernamental de Estocolmo sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, dando aliento a ese interés por elevar el nivel de reflexión sobre las dimensiones culturales. Y de fecha similar (1989) es el Convenio Internacional sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, promovido por la Organización Internacional del Trabajo, aun cuando es todavía muy limitado el número de países que lo han ratificado (apenas 17).

A medida que se avanza en la reflexión, se producen modificaciones en la forma de afrontar el tema. En un principio, las primeras iniciativas estuvieron concernidas por los problemas relacionados con la promoción de la creación artística autóctona o con la defensa del patrimonio histórico y cultural. Con ser esos aspectos relevantes, no agotan los ámbitos propios de promoción cultural. A este respecto, constituyó un paso adelante notable la propuesta doctrinal elaborada por la Comisión Mundial de Desarrollo y Cultura, en su informe de 1995, sobre *Nuestra Diversidad Creativa*, que reivindica la libertad cultural, como base para el respeto y protección de la diversidad cultural. Y en esa misma dirección, en la Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural (2001), se señala que: «la diversidad cultural

es, para el género humano, tan necesaria como la diversidad biológica para los organismos vivos. En este sentido constituye el patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras».

No obstante, la defensa de la libertad cultural no sólo comporta acciones en el campo específico de la cultura, sino también una atención generalizada hacia las consecuencias que, en el ámbito cultural, tienen las intervenciones de desarrollo, cualquiera que sea el sector en el que éstas se desplieguen. Es decir, es necesario convertir la dimensión cultural en un *planteamiento crecientemente transversal del desarrollo*. Por ello es relevante la declaración de la Segunda Sesión del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas, de mayo de 2003, que expresó la necesidad de «instituir un marco legal que establezca la obligatoriedad de los estudios de evaluación del impacto cultural, ambiental y social».

2.4. Cultura y desarrollo: aspectos polémicos

En el epígrafe anterior se señaló la relevancia de la cultura como dimensión obligada del proceso de desarrollo. No obstante, los planteamientos que se hacen al respecto no siempre son coincidentes, ni carentes de perfiles polémicos. Aquí se van a discutir dos enfoques opuestos, de los que se quiere tomar distancia. El primero de ellos se asienta sobre la convicción de la limitada funcionalidad que ciertas culturas tienen para el progreso económico y democrático de los pueblos: el objetivo debiera ser, se dice, avanzar hacia una cierta homogeneización en torno a aquella matriz cultural que se ha revelado funcional para el desarrollo. La segunda de las posiciones se sitúa en el extremo opuesto, reivindicando la diversidad cultural sobre la base de entender las culturas como realidades totalizadoras e invariantes: el objetivo sería, en este caso, la reacción frente a toda hibridación y mestizaje, reivindicando el recurso irrestricto a la tradición. En el primer caso se trata de argumentar a favor del determinismo cultural,

en el segundo del relativismo extremo: no parece, sin embargo, que ninguno de estos enfoques se asiente sobre argumentos convincentes.

La primera de las posiciones se presenta, a su vez, bajo diversas interpretaciones. En primer lugar, están quienes consideran que ciertas culturas se manifiestan como poco compatibles con la lógica de mercado, sobre la que se asienta el crecimiento económico. Se sugiere, por tanto, que el desarrollo sólo es viable en un determinado entorno cultural (generalmente, occidental) y no en otros. Más allá del marcado tono etnocéntrico del planteamiento, existe en sus argumentos una perversa asincronía, que deriva de comparar los modos de vida de un país ya desarrollado con los propios de una comunidad en desarrollo. Al proceder de este modo se olvida que la propia sociedad desarrollada podría haber sido juzgada como incompatible con el desarrollo si se analizase unos cuantos lustros atrás. Dicho de otro modo, la cultura que hoy se juzga como propiciadora del desarrollo es ella misma un producto del desarrollo. Lo que quiere decir que lo mismo podría suceder con otras culturas si se les permitiese (y facilitase) recorrer su propia senda de transformación y progreso.

Por lo demás, el escrutinio histórico no avala semejante etnocentrismo. Fue el economista y sociólogo alemán Max Weber quien planteó una primera versión de esta doctrina al asociar el desarrollo del capitalismo con el predominio de la cultura protestante y su culto a la laboriosidad y al ahorro. Semejante tesis quedó devaluada cuando, ya en los años recientes, se vuelve a recurrir a la cultura, pero en este caso a la cultura oriental, para explicar el desarrollo de los países de la cuenca del Pacífico. Y si se establece la relación de experiencias consumadas de desarrollo, se observa que la relación de matrices culturales de los países exitosos (latina, mediterránea, nórdica, centroeuropea, anglosajona u oriental) es notablemente amplia; como amplio es el repertorio de religiones dominantes en ellos (católicos, protestantes, musulmanes, sintoístas, confucianos o taoístas). Nada indica, pues, que haya algo parecido

a una «cultura requerida» para el éxito del desarrollo.

Una segunda vertiente de la posición criticada es la de quienes consideran que ciertas culturas si no incompatibles con el progreso económico, sí lo son, sin embargo, con la democracia. En este caso la mirada se suele dirigir a la tradición islamista y hacia ciertas culturas tradicionales de matriz fuertemente estamental o jerárquica. Sería un absurdo negar que en el mundo existen manifestaciones culturales poco compatibles con la democracia, pero, de nuevo, conviene recordar que la propia Europa construyó la democracia a partir de sociedades fuertemente estamentales, a través de un proceso de transformación socialmente costoso, prolongado en el tiempo, con retrocesos muy recientes como los que supone el nazismo. Nada permite suponer que otras culturas, hoy asentadas sobre prácticas poco compatibles con la democracia, no puedan experimentar similar proceso. Como señala el PNUD, «Occidente no detenta el monopolio de la democracia o la tolerancia y no existe una línea divisoria única entre un Occidente tolerante y democrático y un Oriente despótico».

Una variante de las posiciones que se acaban de discutir es la de quienes consideran que la diversidad cultural atenta contra las condiciones de estabilidad y gobernabilidad de los países. Algunos estudios insisten en esta hipótesis al poner en evidencia el papel que la heterogeneidad étnica tiene como variable explicativa de los conflictos, especialmente en África Subsahariana (Collier y Hoeffler, 2001). No obstante, parece que los factores de identidad no constituyen tanto una variable promotora de la violencia cuanto un elemento al que se recurre para sostener y legitimar el conflicto, una vez que éste se despliega por otros motivos. Es más, no faltan investigadores que señalan que la diversidad étnica y religiosa, cuando se gestiona adecuadamente, puede constituirse en un factor promotor del diálogo social y de la búsqueda de equilibrios políticos (Elbadawi y Sambanis, 2000).

No parece fundamentada, por tanto, la

posición de quienes alegan la existencia de un obligado conflicto entre la diversidad cultural y el progreso económico y político de los pueblos. Y si no hay fundamento para el determinismo cultural, tampoco lo hay para la posición de quienes, desde el otro extremo, defienden la intangibilidad de las culturas, como si se tratase de realidades invariantes que deben ser integralmente preservadas y globalmente aceptadas. Reivindicar la libertad cultural no es sinónimo del recurso irrestricto a la tradición, de la defensa sin cuestionamiento de la conservación de las culturas o de la promoción de la autenticidad sin mácula ni hibridación posible. Como ya se ha señalado páginas atrás, las culturas cambian a lo largo del tiempo; y rara vez se presentan como una realidad homogénea e integral. Por ello, la libertad cultural debe entenderse como la posibilidad de que las personas adopten los elementos de identidad con los que se reconocen, sin discriminación o exclusión posible. Para que esa libertad sea efectiva es necesario brindar el apoyo a ciertas manifestaciones culturales, pero no para preservarlas intactas como reservas culturales, sino para promover su diálogo creativo, en condiciones de mayor igualdad, con otras realidades culturales.

Semejante planteamiento obliga a una importante precisión ya anticipada: la defensa de la libertad cultural no tiene por qué suponer la aceptación en bloque de una determinada cultura, incluidas aquellas manifestaciones que puedan ser lesivas para los derechos de las personas. Aceptar el valor de una cultura no comporta asumir todas sus manifestaciones; al igual que denunciar ciertas prácticas que se consideran lesivas para las personas, por más enraizadas que estén, no comporta el cuestionamiento global de la cultura afectada. Nada obliga a aceptar prácticas que nieguen la igualdad de oportunidad de las personas o violen los derechos humanos. El diálogo entre culturas debe asentarse, por tanto, sobre el sustrato común que supone el reconocimiento y defensa de los derechos humanos.

En suma, ni el determinismo cultural, ni el relativismo extremo parecen orientaciones adecuadas; como tampoco lo son el conserva-

tismo purista, ni la reclusión de lo cultural al ámbito de lo accesorio. El propósito debiera ser entender el papel clave que la cultura desempeña en la conducta de los colectivos sociales, alentando la libertad para que las personas puedan elegir los elementos de identidad con los que se sienten identificados a través de un diálogo más fecundo entre culturas, que se asiente sobre el respeto mutuo y el reconocimiento de los derechos de las personas.

2.5. Cooperación al desarrollo y cultura

La cooperación cultural nace formalmente, en 1966, cuando la UNESCO proclamó la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional. En ese momento se definieron como objetivos de este ámbito de acción: (i) difundir el conocimiento; (ii) desarrollar las relaciones pacíficas y la amistad entre los pueblos; (iii) aplicar los principios de las Naciones Unidas, (iv) hacer que todos los hombres tengan acceso al saber, disfruten de las artes y de las letras de todos los pueblos, se beneficien de los progresos logrados por la ciencia en todas las regiones del mundo y de los frutos que de ellos derivan, y puedan contribuir, por su parte, al enriquecimiento de la vida cultural; y (v) mejorar en todas las regiones del mundo las condiciones de la vida espiritual del hombre y las de su existencia material.

Desde su aparición en escena este ámbito de la cooperación internacional ha ido cobrando importancia creciente en las políticas culturales de los países. La mayor parte de los países de cierto nivel de desarrollo han puesto en marcha políticas de promoción cultural en el exterior y, en menor medida, de cooperación cultural. Pero, ¿cómo distinguir aquella parte de la acción cultural en el exterior que puede ser concebida como cooperación al desarrollo? La clasificación que al efecto ofrece el CAD de la OCDE, como se verá más adelante, es notablemente restrictiva y poco apropiada para identificar las posibles líneas de acción en este campo. Pero, más allá de este factor, la línea divisoria entre promoción en el exterior y cooperación compu-

table como ayuda al desarrollo en materia de cultura es vaga y sutil.

En principio, debiera considerarse como cooperación al desarrollo toda aquella intervención que en el ámbito cultural propicie una ampliación de oportunidades de las poblaciones receptoras, de sus capacidades, activos y recursos, de su dignidad y sentido de la autoestima, aquellas que propicien, en suma, su participación más protagonista, consciente y autónoma en el diálogo social y en los procesos de decisión en todo aquello que les concierne. En este amplio ámbito se pueden acoger acciones relacionadas con las tareas de formación no reglada, con el apoyo a la expresiones creativas de los pueblos, con el respaldo al desarrollo de la infraestructura física e institucional para sostener y difundir su propia cultura, con los esfuerzos por comunicar las comunidades creativas de donante y receptor, con el respaldo a actividades, oficios o tradiciones que se consideren referentes de identidad colectiva o con el apoyo a la generación de actividades económicamente rentables a partir del uso del propio patrimonio cultural, entre otras.

Ahora bien, más allá de la delimitación, siquiera sea tentativa, del campo propio de la cooperación al desarrollo en materia de cultura, hay otros aspectos que afectan a la forma de hacer cooperación cultural que conviene discutir. A este respecto, tres son las precisiones críticas que se quieren formular. La primera de ellas alude a la tentación, frecuente entre los donantes, de convertir la acción cultural en la mera difusión de la propia cultura, sin apenas consideración a las necesidades del receptor. De nuevo hay que insistir, en este caso, en que la cooperación al desarrollo debe estar diseñada de acuerdo con las necesidades del receptor y encaminada a fortalecer sus capacidades y autonomía. Es legítimo desplegar dentro de la política de cooperación al desarrollo una actividad de apoyo a la comunicación entre comunidades creativas, al intercambio de experiencias o a la realización de proyectos conjuntos, pero el país receptor debe ser siempre partícipe y protagonista de las acciones. Es necesario,

pues, abandonar un cierto espíritu impositivo en la acción cultural, guiado y dirigido desde la oferta: no sólo porque es indebido, sino también porque es poco eficaz, por la falta de implicación de los supuestos beneficiarios. Y, al contrario, deben realizarse esfuerzos para atenuar la asimetría donante-receptor, tratando de generar un vínculo entre pares, una relación basada en el respeto entre culturas, en el intercambio de conocimientos, recursos, valores, e ideas con otros pueblos.

La segunda precisión tiene que ver con el hecho de que si bien no se desconoce la acepción amplia del concepto de cultura, buena parte de la acción de los donantes se despliega en el ámbito al que remite la acepción más estrecha de lo cultural, básicamente relacionado con el patrimonio inmobiliario y las producciones artísticas. Por supuesto, se trata de ámbitos relevantes, pero al proceder de este modo se está desconsiderando todo un amplio espacio para la cooperación, vinculado a las expresiones populares de identidad, al patrimonio de tradiciones y oficios o a las infraestructuras físicas e institucionales de gestión cultural en el país de destino.

Por último, la tercera precisión tiene que ver con el doble carácter que la cultura tiene como ámbito específico de trabajo y como dimensión que debe considerarse en toda intervención, cualquiera que sea el campo en el que ésta se produzca. Para situar plenamente la cultura como parte de la estrategia de desarrollo, debe tenerse en cuenta el impacto que toda intervención de desarrollo tiene en el ámbito cultural, considerando los modos de recepción, los valores dominantes o los comportamientos culturales de los destinatarios. Al fin, como señala la UNESCO en *Nuestra Diversidad Creativa*, «Cuando la cultura se considera como base del desarrollo, la noción misma de “política cultural” debe cambiarse. Toda política de desarrollo debe ser profundamente sensible e inspirarse en la cultura». En suma, más allá de trabajar en el sector específico de la cultura, esta dimensión debe entenderse como un aspecto transversal a incorporar en toda intervención de desarrollo.

3. Los donantes y la cooperación cultural

3.1. La cooperación cultural en términos del CAD

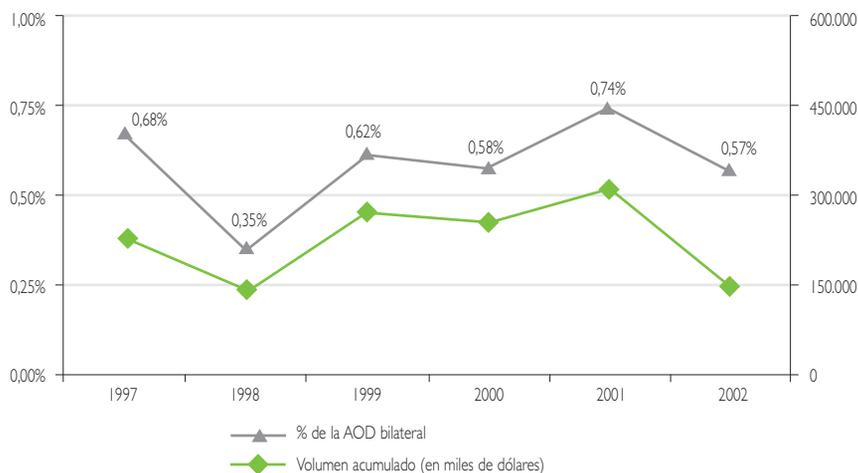
De acuerdo con la clasificación de sectores de la cooperación establecida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), existen dos grandes agregados de la taxonomía CRS (Credit Reporting System) en donde se pueden contabilizar las actividades en el ámbito de la cooperación cultural. Se trata de los dos siguientes registros:

- *Cultura y Ocio (Código 16350)*: Comprende todas las actividades referidas al arte y al entretenimiento, incluyendo bibliotecas y museos.
- *Protección del patrimonio histórico, artístico y arqueológico (Código 41040)*: Se refiere a la protección de paisajes culturales excepcionales, incluidos lugares, inmuebles, objetos de valor histórico, arqueológico, estético, científico o educativo.

No obstante, puede darse el caso de que algunas actividades contabilizadas en alguno de estos dos sectores CAD/CRS, por el modo de hacerlas o financiarlas, no sean posteriormente reportadas por los países donantes como

parte de su ayuda al desarrollo; y, a la inversa, puede darse el caso de que actividades propias de la cooperación cultural (como, por ejemplo, la actividad de fortalecimiento institucional o, de formación de personal especializado en el ámbito de la cultura o de creación de infraestructuras especializadas) no caigan dentro de estos dos registros. De hecho, dentro del sector de Formación Profesional (Código 11330), es posible encontrar actividades referidas a formación profesional en el ámbito de la cultura básica o a la formación no reglada, ambas susceptibles de ser integradas en el ámbito de la cultura. No obstante, por el modo en que informan los países, es imposible discriminar, dentro de este sector, aquellas actividades propias de la cooperación cultural, por lo que no es posible recurrir a esta información para las comparaciones internacionales. Como en tantos otros ámbitos, la clasificación del CAD se revela como insuficiente y notablemente insatisfactoria para dar cuenta con precisión del comportamiento de los donantes. Pese a estas deficiencias, a efectos prácticos y para facilitar la comparación internacional, se considerarán estos dos registros como expresivos de la cooperación al desarrollo en el ámbito cultural.

Gráfico I.
Evolución de la Ayuda del CAD en Cooperación Cultural



Fuente: Elaboración a partir de datos del CAD-OCDE

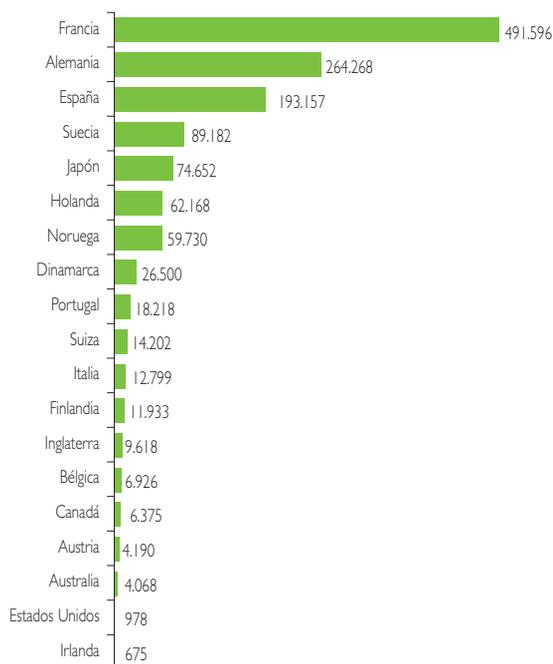
3.2. Dimensión de la ayuda

Pues bien, con las limitaciones señaladas, el volumen de la ayuda destinada por los donantes a la cooperación cultural, durante el periodo 1997-2002, asciende a un total de 1351 millones de dólares, lo que supone el 0,59% del total de la ayuda en el período. La evolución de este componente de la ayuda mantuvo una notable estabilidad a lo largo del período, tanto en volumen, que se mantuvo entre los 140 y los 308 millones de dólares (1998 y 2001, respectivamente), como en porcentaje sobre el total de la ayuda, moviéndose entre el 0,35% y 0,74% de la AOD bilateral bruta, en similares años (gráfico 1).

Desde el punto de vista de los donantes bilaterales, Francia ha sido el más activo promotor de la cooperación cultural, lo que se revela tanto en el volumen de recursos que dedicó a este sector durante el período como en el porcentaje sobre su ayuda bruta. Le siguen Alemania y España, cuyos aportes, si bien han sido muy superiores al de los otros países, representan menos de la mitad del aporte de Francia. Esta ordenación sufre una cierta alteración si se considera el esfuerzo relativo que cada donante hace en este ámbito respecto a su ayuda total. Sigue siendo Francia la que encabeza la relación, con una cuota dedicada a la cooperación cultural cercana al 3,48% de su AOD bilateral bruta. Pero, en este caso, España pasa a ocupar el segundo puesto en la jerarquía, con una cuota del 2,98%, por delante de Alemania (1,92%). En este ámbito, cabe destacar el caso de Portugal que a pesar de no tener una contribución de elevada magnitud, llega a presentar un esfuerzo en materia cultural cercano al 1,8% de su AOD bilateral bruta (gráficos 2 y 3).

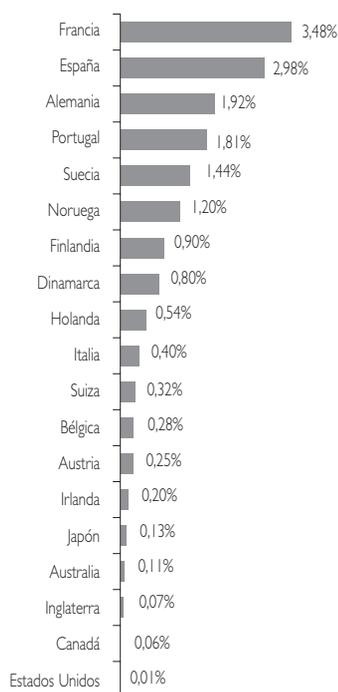
Si se hace el seguimiento de la cooperación cultural a lo largo del período, se destaca como rasgo sobresaliente la relativa inestabilidad del compromiso asumido por parte de los donantes. Así, sólo 6 países de un total de 22 miembros del CAD han registrado, de forma regular y recurrente, aportaciones a la cooperación cultural: entre ellos se encuentran Francia, España y Ja-

Gráfico 2.
Valor acumulado de la Ayuda en Cooperación Cultural
(en miles de dólares) 1997 a 2002



Fuente: Elaboración a partir de datos del CAD-OCDE

Gráfico 3.
Ayuda en Cooperación Cultural como % de la AOD bilateral
(promedio anual de 1997 a 2002)



Fuente: Elaboración a partir de datos del CAD-OCDE

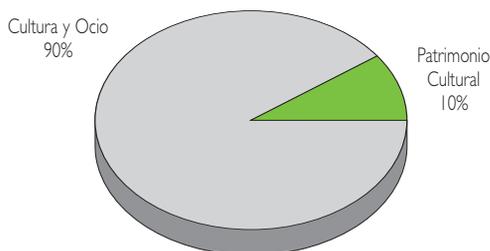
pón; por el contrario, el resto de los donantes, entre los que se encuentran Alemania, Estados Unidos y Portugal, han sido menos regulares en la periodicidad de sus aportaciones.

Como consecuencia, también ha sido irregular la cuota de ayuda bruta dedicada a este sector. Por ejemplo, Austria, Bélgica, Holanda, Inglaterra, Italia, Japón o Suecia han mantenido un nivel de esfuerzo relativamente estable, mientras, por el contrario, las cuotas correspondientes a Alemania, Canadá, Dinamarca y Finlandia han sido notablemente más irregulares. Por su parte, es significativo el comportamiento de España, Francia, Noruega, Portugal y Suiza, que ha promovido un incremento en la especialización relativa de su ayuda en el ámbito cultural. En el caso español semejante comportamiento responde a la orientación emanada de la pasada Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica que hizo del ámbito cultural uno de sus ámbitos preferentes de atención.

3.3. Composición sectorial e instrumentación de la ayuda

Si se considera el conjunto de la ayuda del CAD en el período, se observa que el grueso de los recursos se destinó a las actividades relacionadas con Cultura y Ocio (gráfico 4). Este epígrafe acoge el 90% de los recursos de la cooperación cultural aquí considerados. La aportación al subsector de Patrimonio Cultural, fue, de este modo, relativamente marginal, con una cuota cercana al 10%.

Gráfico 4.
Composición Sectorial de la Ayuda del CAD
en Cooperación Cultural (promedio de 1997 a 2002)



Fuente: Elaboración a partir de datos del CAD-OCDE

Si se considera el comportamiento agregado, se observa que el grueso de los países presenta una clara preferencia por apoyar proyectos del sector Cultura y Ocio. Entre los países con una mayor orientación hacia ese subsector, se encuentran Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Francia, Japón, Holanda, Noruega, Portugal y Suecia. Mientras, por el contrario, sólo dos donantes, Canadá e Italia, orientan su ayuda a cubrir en mayor grado proyectos en el sector Patrimonio Cultural. Dos donantes más, Inglaterra y Suiza, no revelan preferencia subsectorial alguna, cambiando las cuotas respectivas dependiendo del año que se considere. Por último, en el caso de España, si bien existe mayor orientación de los fondos hacia el sector Cultura y Ocio, la ayuda dirigida hacia el sector Patrimonio Cultural ha sido también considerable, convirtiéndolo en el principal donante internacional en este campo.

Por lo que se refiere a la instrumentación de la ayuda, buena parte de las acciones en el ámbito cultural (cerca del 98%) se financian con recursos de carácter no reembolsable. El recurso a la ayuda reembolsable es relativamente atípico en este campo. De hecho, sólo ha sido utilizada por España, Francia y Portugal, en general para financiar proyectos de construcción de infraestructura, rehabilitación o adquisición de equipos. Es conveniente señalar que, en todos los casos, se trata de países que tradicionalmente hacen un uso relativamente intensivo de los instrumentos de cooperación reembolsable.

3.4. Distribución regional

No se perciben grandes diferencias regionales en la distribución porcentual de la ayuda en el sector cultural. Aun así, el principal destino de los fondos de la cooperación cultural se ha orientado a los países del sur de África (30%), principalmente a Sudáfrica, Mali, Kenia, Zimbabwe, Mozambique y Tanzania. No obstante, el resto se distribuye de forma casi similar, de en torno al 22% cada una, entre las regiones mediterránea (principalmente, Marruecos, Egipto y Túnez), iberoamericana (con la presencia dominante de Brasil,

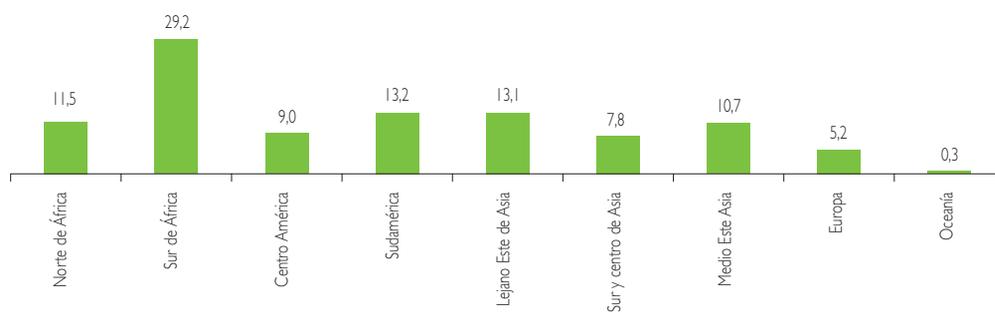
México y Guatemala) y asiática (China, Indonesia, Vietnam y Camboya) (gráfico 5).

Conviene señalar que la distribución de este tipo de ayuda se encuentra muy condicionada por las áreas de influencia colonial, de comunidad lingüística o de similitud cultural con los donantes. Así, no es extraño que Francia concentre su cooperación cultural en el ámbito de los países africanos de la *francophonie*; que España haga gravitar el grueso de su ayuda cultural en el entorno latinoamericano y de Marruecos; y, en fin, que Japón concentre sus recursos sobre los países de la cuenca del Pacífico. No obstante, no todos los donantes proceden de este modo, bien sea porque no tienen herencia colonial reconocible (países nórdicos), bien porque des-

pliegan una cooperación cultural menos concernida por factores de influencia cultural (Reino Unido y Holanda, por ejemplo).

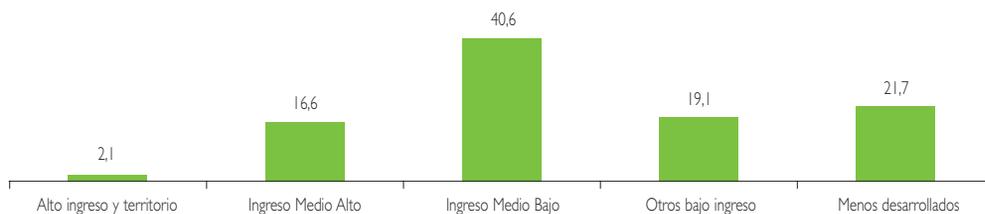
Es de interés considerar también el nivel de desarrollo de los receptores de la cooperación cultural. Desde esta perspectiva, no cabe sino afirmar que el grueso de los recursos de la ayuda en materia cultural (58% del total) se destina a los países de «ingreso medio». Dentro de este agregado, son los países de «ingreso medio-bajo» los que obtienen la cuota dominante (41%). Los países «menos desarrollados» sólo reciben el 22% de los recursos de la ayuda cultural; y a «otros países bajo ingreso» se destina el 19% de la ayuda (gráfico 6). Todo parece indicar que en el ámbito cultural la distribución de

Gráfico 5.
Distribución Regional de la Ayuda del CAD en Cooperación Cultural
(% promedio 1997 a 2002)



Fuente: Elaboración a partir de datos del CAD-OCDE

Gráfico 6.
Distribución de la Ayuda del CAD en Cooperación Cultural por Nivel de Ingreso
(% promedio 1997 a 2002)



Fuente: Elaboración a partir de datos del CAD-OCDE

la ayuda manifiesta limitados signos de progresividad, con una elevada concentración en torno a los países de renta media. Lo cual puede estar relacionado con el tipo de tareas que acoge este tipo de ayuda, que requiere de una cierta institucionalidad por parte del receptor y de una identificación de

estas áreas como ámbito de su prioridad. Pero también puede ser expresivo del comportamiento de los donantes, tendentes a utilizar esta cooperación como espacio para la difusión de su influencia cultural en aquellos países de mayor peso del mundo en desarrollo.

4. La Cooperación Cultural española: una visión de conjunto

4.1. Dimensión y composición de la ayuda

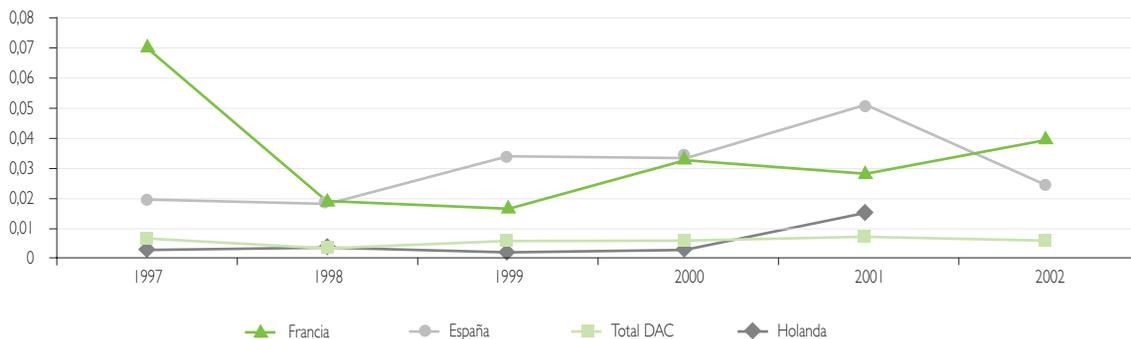
A lo largo del período considerado (1997-2002), el volumen de ayuda que España destinó a la cooperación cultural, tal como aquí se define, ascendió a 193 millones de dólares: una cifra inferior en más del 50% a lo que destinaron Francia o Alemania a similar tarea, pero superior en más de un 60% a lo aportado por Japón u Holanda. Cuando la cooperación cultural se pone en relación con la AOD bilateral bruta, la cooperación española (2,98%) supera la media de los países del CAD (0,60%), situándose en el segundo lugar de la jerarquía. Incluso, España supera a Francia, principal donante en el ámbito cultural, en los años 1999 y 2001 (gráfico 7).

No obstante, a diferencia de Francia que concentra la casi totalidad de su ayuda cultural en el subsector de Cultura y Ocio (97%

del total), a través de una política muy activa de sus centros culturales, España ha distribuido sus recursos de una forma algo más equilibrada, dedicando cerca del 30% al Patrimonio Cultural y el 70% restante a Cultura y Ocio. Esta contribución al Patrimonio Cultural es un rasgo relativamente singular de la cooperación española, cuando se pone en relación con el comportamiento de otros donantes (gráfico 8).

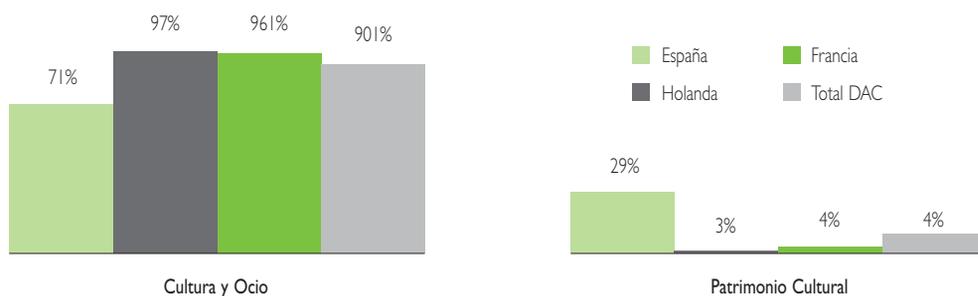
España concede casi la totalidad de su ayuda para el sector cultural con recursos no reembolsables (98%). La proporción de ayuda reembolsable es, por tanto, en el agregado de la cooperación cultural relativamente menor, cosa que sucede también en el resto de los países que recurren a este tipo de instrumento (gráfico 9). La ayuda reembolsable otorgada por España en este período, se dirigió a financiar un proyecto del Sector Cultura y Ocio en Palestina.

Gráfico 7.
Evolución de la Ayuda en Cooperación Cultural (como % del AOD bilateral)



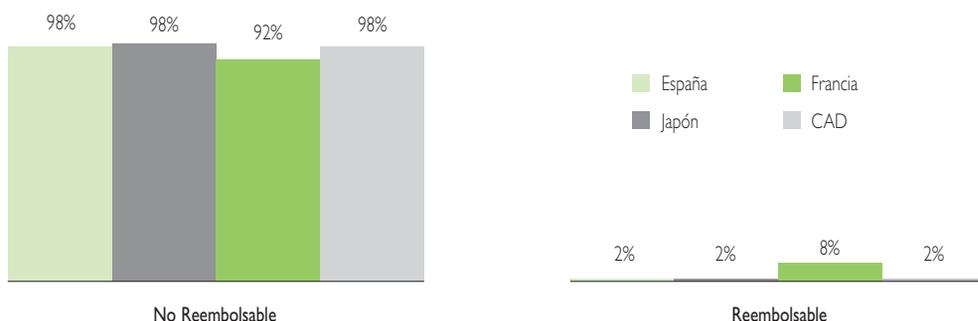
Fuente: Elaboración a partir de datos del CAD-OCDE

Gráfico 8.
Composición Sectorial de la Ayuda en Cooperación Cultural (promedio de 97 a 2002)



Fuente: Elaboración a partir de datos del CAD-OCDE

Gráfico 9.
Distribución de la Cooperación Cultural según Naturaleza de la Ayuda (promedio de 1997 a 2002)



Fuente: Elaboración a partir de datos del CAD-OCDE

4.2. Distribución geográfica de la ayuda

Latinoamérica ha sido la región que más recursos ha recibido de la cooperación cultural española: cerca de la mitad de los recursos (el 48%) se dedicaron a esta región. La segunda región receptora es la de los países mediterráneos que concentran el 38% de los recursos. Este perfil de asignación de la ayuda es relativamente singular, ya que el resto de los donantes concentran su ayuda cultural sobre África Subsahariana. A esta región se destina más de un tercio de la cooperación francesa y dos tercios de la holandesa, siendo el promedio del CAD cercano al 30%. Por

Cuadro 1. Distribución geográfica de la ayuda en cooperación cultural en % (promedio de 1997 a 2002)

Regiones	España	Francia	Holanda	Total CAD
Norte de África	21,9	17,8	5,2	11,5
África Subsahariana	4,9	34,2	67,6	29,2
América Central	18,5	5,2	1,1	9,0
América del Sur	28,9	7,5	2,0	13,2
Lejano Este de Asia	6,8	13,8	1,3	13,1
Sur y Centro de Asia	0,3	4,2	6,8	7,8
Medio Este Asia	15,6	10,8	10,7	10,7
Este de Europa	2,8	6,0	5,1	5,2
Oceanía	0,1	0,5	0,1	0,3
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración a partir de datos del CAD-OCDE

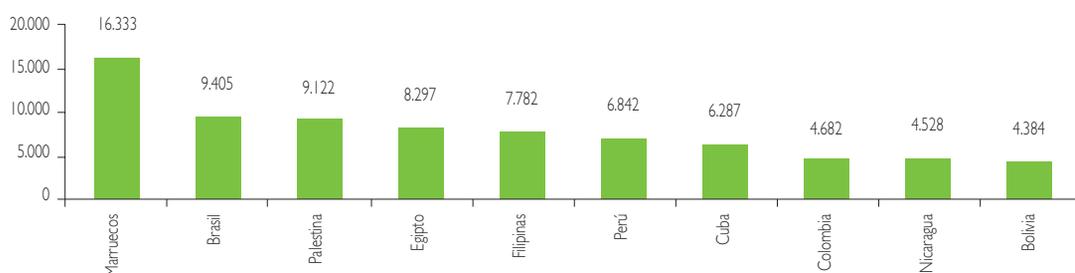
el contrario, en el caso de España la cooperación cultural dedicada a los países de África Subsahariana apenas si llega al 5% del total de la AOD bilateral bruta (cuadro 1).

Por países, el principal receptor de la ayuda cultural española durante el período es Marruecos, especialmente a través de las actividades del Instituto Cervantes en materia de promoción y difusión de la cultura y del idioma castellano. De hecho, ese país es el

principal receptor de la ayuda cultural española dedicada a la región mediterránea, seguido de Palestina o Egipto. Por su parte, la cooperación cultural española en Latinoamérica está más distribuida entre los países, destacando, no obstante, los casos de Perú, Venezuela, Brasil o Cuba como principales receptores (gráfico 10).

Por nivel de desarrollo de los receptores, España orienta el grueso de su ayuda a los

Gráfico 10
Principales receptores de la cooperación cultural española
Acumulado de 1997 al 2002



Fuente: Elaboración a partir de datos del CAD-OCDE

Cuadro 2. Distribución de la ayuda en cooperación cultural según el nivel de ingreso en % (promedio de 1997 a 2002)

Nivel de ingreso	España	Francia	Holanda	CAD
Alto ingreso y territorio	2,7	3,5	62,4	2,1
Ingreso Medio Alto	18,2	15,6	7,5	16,6
Ingreso Medio Bajo	67,9	39,2	5,5	40,6
Otros bajo ingreso	6,5	17,8	3,1	19,1
Menos desarrollados	4,7	23,9	21,4	21,7
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración a partir de datos del CAD-OCDE

países de ingreso medio (86%): se trata de un rasgo común al conjunto de los donantes, pero que en España se encuentra notablemente acentuado. Dentro de este grupo, los países de ingreso medio-bajo son los que reciben la cuota mayor (68%). Y, al contrario, sobresale la limitada cuota que España dedica a los países menos desarrollados (apenas el 5%) o incluso a otros países de bajo ingreso (cerca del 7%) (cuadro 2).

5. Principales instrumentos y políticas¹

5.1 Marco institucional y agentes

Hasta comienzos de los años ochenta, la actividad cultural española estuvo a cargo del Instituto de Cultura Hispánica, cuya misión era la de difundir la cultura española en el exterior, en un tono dominado por la visión de la Hispanidad propia del franquismo. Similar tarea la desempeñaba el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe. Ambas instituciones reorientan su actividad como consecuencia de la transición democrática. Particularmente, el Instituto de Cultura Hispánica, convertido en el Instituto de Cooperación Iberoamericana, se implica muy activamente en las actividades de cooperación cultural, como consecuencia de los preparativos de la celebración del Quinto Centenario.

Posteriormente, en 1988, ambos institutos se integran dentro de la recién creada Agencia Española de Cooperación Internacional, que asume las tareas de gestión de la cooperación al desarrollo, especialmente de la ayuda no reembolsable. No obstante, la antigua Dirección de Cooperación Cultural existente en el seno del ICI se disuelve

como consecuencia de la creación de la AECI, pasando las tareas de cooperación cultural a la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas, acogida dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores. Posteriormente, ya en el año 2000, la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas se integra en la Agencia Española de Cooperación Internacional.

No obstante, la relación de departamentos implicados en la cooperación cultural excede a la propia AECI y al Ministerio de Asuntos Exteriores: los Ministerios de Educación y Cultura y Trabajo y Asuntos Sociales, constituyen actores relevantes de la cooperación cultural. Como también lo son las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, si se considera el conjunto de las Administraciones Públicas. Aun así, la Administración General aporta el grueso de la ayuda en materia cultural (84,5% en el 2002 y 96% en el 2001, si se le añade a este último lo aportado por la R.T.V.E.). Dentro de ella, el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la AECI y el Instituto Cervantes, constituye el principal donante, aportando las tres cuartas partes de la ayuda total destinada a este sector en el

Cuadro 3. Distribución de la ayuda en cooperación cultural según actores

Agencias Donantes	Año 2002			Año 2001		
	Valor (en euros)	% del total	% sobre el presupuesto de cada entidad	Valor (en euros)	% del total	% sobre el presupuesto de cada entidad
Comunidades Autónomas	4.143.439	10,1	2,4	1.899.787	2,8	1,6
Entidades Locales	2.220.884	5,4	2,5	790.217	1,2	0,9
Ministerio A. Exteriores	30.182.686	73,9	9,2	32.321.690	47,9	10,8
Ministerio de Educación	1.134.911	2,8	4,1	919.073	1,4	3,3
Ministerio de Trabajo y A.S.	3.182.360	7,8	13,2	0	0,0	0,0
Ministerio de Fomento	0	0,0	0,0	114.192	0,2	6,7
Otros aportes (*)	0	0,0	-	31.473.000	46,6	-
Total	40.864.280	100,0	-	36.044.960	100,0	-

Fuente: Elaboración a partir de datos del Seguimiento PACI 2001, 2002

(*) No ha sido computada por la OPE la aportación de la Dirección General de R.T.V.E. para promover actividades de carácter cultural, educativo y de formación para países en vías de desarrollo.

1. Para el desarrollo de esta sección se mantuvieron entrevistas con Ana Torné, Pilar Saro, Cristina del Moral, Maquechu Angulo y Belén de la Banda. A todas ellas nuestro agradecimiento, aunque ninguna es responsable de las opiniones aquí defendidas.

2002 (73%) y cerca de la mitad en el 2001 (48%) (en torno al 10% del presupuesto de gastos del Ministerio) (cuadro 3).

Dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, el grueso de la ayuda cultural es gestionada por la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas de la AECI y, dentro de ésta, por la Subdirección General de Cooperación y Promoción Cultural, quien –como su nombre lo adelanta– cumple la doble función de promoción de la cultura española y de cooperación con el desarrollo. Desde ahí, se planifica y ejecuta la cooperación cultural a través de las representaciones diplomáticas en el exterior y de los centros culturales; también cae bajo su competencia la coordinación del programa de patrimonio cultural. Para el despliegue de las acciones, la AECI cuenta con

17 centros culturales en 13 países y 36 oficinas técnicas de cooperación. A esta lista se deben agregar las oficinas culturales de las embajadas de España en el exterior, que ejecutan actividades que suelen ser más de promoción que de cooperación cultural en los países donde se encuentran.

Adicionalmente, otras unidades del Ministerio de Asuntos Exteriores tienen también competencias en el ámbito de la cooperación cultural. La más importante es, si duda, el Instituto Cervantes, que a través de un intenso programa busca promocionar la cultura y difundir el idioma español en el exterior, por medio de la actividad de sus Centros Cervantes. En estos momentos el Instituto Cervantes ha establecido 9 Centros Cervantes en los países en desarrollo (cuadro 4).

Cuadro 4. Entes ejecutores de la cooperación cultural en los países en desarrollo

Institución	Dirección	Tipo de centros gestionados por la Dirección	Nº centros
AECI	Dirección General de Relaciones Científicas y Culturales	Red de Centros Culturales	17
	Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental	Oficinas Técnicas de Cooperación	16
	Dirección General de Cooperación con Iberoamérica	Oficinas Técnicas de Cooperación	20
Instituto Cervantes	Instituto Cervantes	Centros Cervantes	9

Fuente: Elaboración a partir de datos del Seguimiento PACI 2001, 2002

Por su parte, el Ministerio de Educación y el hoy Ministerio de Cultura, a través del Consejo Nacional de Deporte y la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural, apoyan el programa de formación no reglada para profesionales iberoamericanos del sector cultural, y a su vez, el Programa de Apoyo al Desarrollo de Archivos Iberoamericanos (ADAI).

En el año 2002, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por medio del Instituto Nacional de Empleo apoyó el programa de patrimonio cultural en lo referente a las escuelas taller. En ese mismo año, el Ministerio de Economía, a través de la Subdirección General de Fomento Financiero de las Exportaciones, financió proyectos de construcción y equipamiento de infraestructura en El Salvador, pero tales inversiones no se registraron en el seno del sector cultural.

Así pues, son varios los agentes implicados en la cooperación cultural española, incluso dentro de la propia Administración central.

Esto no sería un problema si se contara con instrumentos de coordinación que facilitasen la comunicación entre los diversos agentes, pero tal coordinación no se produce en la medida debida. Incluso se perciben discrepancias y aun manifiestas rivalidades, en el tono y contenido de los discursos respectivos, pese a operar en ocasiones las instituciones en un mismo país. Es bien conocido el clima de confrontación y desconfianza mutua que rigió las relaciones entre la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y el Ministerio de Cultura y Deporte a lo largo de la pasada legislatura. Y tales discrepancias no respondían a las diferentes misiones que cada cual debía desempeñar, sino a intereses corporativos y a las visiones –y ambiciones– personales de los responsables de turno. Semejantes discrepancias impidieron avanzar hacia una visión compartida acerca del papel que la cooperación cultural debe cumplir en el ámbito de las relaciones

Cuadro 5. Agentes que aportan a la cooperación cultural y programas ue apoyan

Institución	Dirección	Programas	
MAE-AECI	Dirección General de Relaciones Científicas y Culturales-DGRCC	<ul style="list-style-type: none"> • SDG de Cooperación y Promoción Cultural • Coordinación General del Programa de Patrimonio Cultural • Coordinación General de la Red de Centros Culturales 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa del Patrimonio Cultural • Programas, Actividades y Servicios Culturales (artes plásticas, música, cine, literatura, bibliotecas, etc.).
	Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental	<ul style="list-style-type: none"> • SDG de Cooperación con los países del Mediterráneo y Europa Oriental • SDG de Cooperación con los países de África Subsahariana y Asia 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Patrimonio Cultural • Programa de Patrimonio Cultural
	Dirección General de Cooperación con Iberoamérica	<ul style="list-style-type: none"> • SDG de Cooperación con México, América Central y El Caribe • SDG de Cooperación con los países de América del Sur 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Patrimonio Cultural • Programa de Patrimonio Cultural
MAE-Instituto Cervantes	Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Patrimonio Cultural 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas, Actividades y Servicios Culturales (artes plásticas, música, cine, literatura, bibliotecas, etc.). • Promoción del idioma español
	Instituto Cervantes		
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (*)	Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural		<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Formación no reglada de profesionales iberoamericanos del sector cultural
	Consejo Superior de Deportes		<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Formación no reglada de profesionales iberoamericanos del sector cultural
	Programa ADAI		<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Apoyo al Desarrollo de Archivos Iberoamericanos
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Instituto Nacional del Empleo		<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Patrimonio Cultural-Escuelas taller

Fuente: Elaboración a partir de datos del Seguimiento PACI 2001, 2002

(*) En la actualidad, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se ha dividido en dos unidades: Ministerio de Cultura (que incorpora a la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural, y el Programa ADAI) y el Ministerio de Educación y Deporte (que incorpora al Consejo Nacional de Deporte).

con los países endesarrollo. Parece necesario, por tanto, crear una concepción más integral y compartida que permita que los diversos actores coincidan en un visión agredada, aun cuando sus respectivas tareas sean diferentes. Esa coincidencia permitiría, además, una cierta complementariedad en las acciones de cada cual, que hasta ahora apenas si se produce.

5.2 Falta de visión integral y compartida

El análisis de las líneas de acción de la cooperación española se enfrenta a la ausencia de criterios inequívocos a nivel internacional que permitan distinguir, sin temor al error, los

proyectos de carácter cultural que pueden ser considerados cooperación al desarrollo. Este hecho se ve agravado porque en el caso español los criterios de anotación de las intervenciones propias de este ámbito dentro de la cooperación al desarrollo fueron cambiando con el tiempo. Así, en los años 1999, 2000 y 2001 sólo se consideraba como sector cultura lo registrado en el CAD en las categorías Cultura y Ocio y Preservación del Patrimonio, mientras que, para el año 2002, a estas dos categorías les fue añadido el monto de las escuelas taller, consignado originalmente dentro de la categoría de Formación Profesional. No obstante, este componente figuraba, en el año 1999, dentro de los gastos

del programa de Preservación del Patrimonio. Adicionalmente, las aportaciones correspondientes al Ministerio de Economía que caen bajo el sector Cultura y ocio el año 2002 no son consideradas como aportes al sector cultura en el Seguimiento PACI: los fondos proporcionados por este Ministerio se nutren habitualmente con créditos FAD y sirven para financiar infraestructura. Otro caso que puede citarse es el Programa de alfabetización y educación básica de adultos en Iberoamérica (PAEBA), con un componente de cooperación cultural claro y que sólo se ha comenzado a contabilizar como tal a partir del 2003.

Las dificultades observadas en el sistema de registro son indicativas de la falta de claridad existente en el ámbito de las políticas y estrategias. A pesar de los avances registrados, la cooperación española todavía no cuenta con una concepción de lo que entiende por cooperación cultural, que esté adecuadamente fundamentada y sea compartida por todos los actores. Inclusive, en ciertos ámbitos se perciben discrepancias abiertas en torno a lo que debe ser considerado como cooperación al desarrollo dentro de la acción cultural en el exterior y lo que debe ser entendido como cooperación cultural en el seno de ciertos programas, como por ejemplo las becas.

Tres factores pueden haber contribuido a prolongar más allá de lo debido esta falta de claridad. En primer lugar, la pluralidad de actores que operan en el ámbito de la cooperación cultural, cada uno con sus responsabilidades y criterios puede no haber ayudado a conformar una idea integral y compartida acerca de los criterios básicos a seguir. En segundo lugar, el hecho de que los responsables de la acción cultural sean especialistas en «cultura», pero no en cooperación al desarrollo, no facilita una visión integral del diseño estratégico en este ámbito. Finalmente, la forma como se organizan las actividades en el Plan Director puede haber contribuido a esta falta de claridad, al integrar la dimensión cultural dentro del sector de «Inversión en el ser humano», donde se incorporan las acciones educativas, los programas de becas para estudiantes de postgrado o la cooperación interuniversitaria, entre otros.

Porque lo cierto es que la inclusión formal de la cultura en el ámbito más estricto de la cooperación al desarrollo es una cuestión no suficientemente reflexionada. De tal modo que los vínculos de las actividades culturales y aquellas prioridades transversales que se han definido para la cooperación española, como la reducción de la pobreza, la igualdad entre hombres y mujeres y la sostenibilidad ambiental sólo han surgido después de que los programas ya estuvieran en marcha. Y muchos de ellos aparecen más inspirados por la voluntad de difundir la cultura española que por motivaciones relacionadas con la promoción del desarrollo del receptor. Es esto, tal vez, lo que dio origen a la opinión vertida por el CAD (2002) en su más reciente evaluación sobre la cooperación española cuando afirma que, «a pesar de que una gran parte del personal de la AECI está dedicado al Programa Cultural, éste no está claramente articulado ni en el Plan Director ni en el PACI».

Todo ello sugiere la necesidad de avanzar hacia la definición de una «Estrategia de la cooperación española en el ámbito de la cultura», si se quiere avanzar hacia una clarificación de las actividades en este campo y se quiere avanzar hacia una perspectiva integral que sea acorde con los objetivos de la cooperación al desarrollo. Una Estrategia que no sólo defina objetivos, prioridades y compromisos presupuestarios, sino que también busque una cierta uniformidad de criterios y de indicadores para el seguimiento de las actividades.

5.3. Principales líneas de acción

A continuación se analizarán alguno de los programas considerados como más representativos de la cooperación española en materia cultural: El Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española, la actividad de la Red de Centros de Cooperación Cultural, el Programa de ayudas de formación no reglada para profesionales iberoamericanos del sector cultural, la actividad del Instituto Cervantes y algunos otros programas de carácter multilateral.

a) Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación española

En 1986, el Instituto de Cooperación Iberoamericana puso en marcha el Programa de Preservación del Patrimonio Cultural Iberoamericano. En 1989, el Programa pasa a depender de la Comisión Nacional Quinto Centenario. Pasada la celebración, en 1992, el Programa pasa de nuevo a la AECl, siendo gestionado desde el año 2000 por la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas. Se trata, por lo demás, de uno de los programas más representativos y consolidados de la cooperación española, no sólo por su antigüedad sino también por la visibilidad de sus actuaciones. Por lo demás, es un programa que ha sabido evolucionar en el tiempo: en un principio, las intervenciones se centraban sobre monumentos aislados de notable valor; posteriormente la actuación se despliega también hacia entornos de valor histórico, fundamentalmente centros coloniales históricos, finalmente, a partir de 2000, el programa abandona su carácter exclusivamente Iberoamericano para extenderse a otros países y regiones. Al tiempo, como consecuencia de la evaluación del CAD (2002) y de la propia evaluación a la que se sometió el programa, se propuso un nuevo enfoque, con los siguientes ejes de actuación: la consolidación del carácter del programa como parte de la política de ayuda al desarrollo, la vocación universal del programa, con especial atención a los países prioritarios de la Cooperación Española, y su plena dimensión cultural, ampliando las intervenciones a todo el patrimonio cultural, tangible e intangible. Es

Cuadro 6. Intervenciones realizadas 1990-2002

Línea de actuación	Cantidad de proyectos	Total de euros
Revitalización de centros históricos	81	31.347.927
Restauración de monumentos	78	31.989.857
Escuelas-Taller	35	41.679.812
Total	194	105.017.596

Fuente: Informe de Evaluación No 14: Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española

más, este es el único programa cultural que ha sido evaluado y que dispone de una estrategia definida para orientar sus acciones.

En la actualidad, el Programa se divide en tres líneas de actuación principales: revitalización de centros históricos, restauración de monumentos y Escuelas-Taller. Esta última línea de trabajo nació cuando, a partir de 1990, el Instituto Nacional de Empleo se incorpora al programa mediante la firma de un convenio de colaboración. Los proyectos que se realizan son a solicitud de las instituciones públicas de los países beneficiarios implicadas en la gestión del patrimonio. Además, los proyectos deben ser prioritarios para los gobiernos correspondientes, con el compromiso de asumir al menos el 50% de la financiación. Finalmente, los proyectos deben estar contemplados en las respectivas Comisiones Mixtas de Cooperación.

Pues bien, con estas características, el número de intervenciones realizadas entre los años 1990 y 2002 ha sido de 194 (cuadro 6). Los datos revelan que la revitalización de centros históricos es la línea de actuación en la que más proyectos se han desarrollado. Sin embargo, el volumen de recursos canalizados es mayor en las Escuelas-Taller, debido a la

Cuadro 7. Distribución regional de las intervenciones

Región (millones de euros)	Escuelas-taller	Monumentos	Centros Históricos	Total	%
África Subsahariana		1,06		1,06	1
América Central	17,08	10,82	10,09	37,99	36
América del Sur	24,59	13,70	11,91	50,22	48
Asia Pacífico			0,88	0,88	1
Europa		0,05		0,05	0
Magreb		2,93	4,21	7,14	7
Oriente Medio		3,43	4,26	7,69	7
Total	41,67	31,99	31,35	105,01	100

Fuente: Informe de Evaluación No 14: Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española

Cuadro 8. Índices de inserción laboral por años y sexos

Año	Hombres	Mujeres	Total
1989	66,34	45,54	60,26
1990	68,34	49,97	61,96
1991	65,47	37,44	55,61
1992	53,47	28,56	41,50
1993	52,17	29,95	42,15
1994	60,41	35,39	50,10
1995	66,33	39,47	56,88
1996	65,85	44,18	58,84
1997	73,89	51,28	66,71
1998	75,95	57,56	69,73
1999	78,63	56,43	69,38
2000	83,04	66,50	6,96
2001	82,49	67,90	77,19

Fuente: <http://www.inem.es/ciudadano/etco/estadisti.html#gr>

naturaleza misma de sus actividades que son de carácter permanente. El financiamiento proviene mayoritariamente del Ministerio de Asuntos Exteriores y se complementan con fondos de la cooperación descentralizada.

En cuanto a las áreas geográficas de intervención, el 84% de los fondos se destinaron a América Latina, donde las tres líneas de actuación han sido desarrolladas (cuadro7). Magreb y Oriente Medio son las segundas regiones en importancia, cada una con un 7% de los recursos. Las regiones menos significativas son Europa y el Asia Pacífico, en las que sólo se ha intervenido en una de las líneas de actuación. En cuanto a los países beneficiarios de la ayuda, el más importante es Perú, seguido de otros países andinos, como Ecuador y Colombia, y algunos centroamericanos, como Nicaragua y México.

Son diversas las potencialidades del programa, especialmente en las intervenciones de más largo aliento. Por una parte, contribuye a reforzar las señas de identidad cultural de la población beneficiaria. Según afirma el Informe de Evaluación del Programa, son muchas las muestras de la importancia que la población en general le otorga a las obras recuperadas para su autoestima personal y colectiva. En segundo lugar, y esto a través de la articulación de las tres líneas del Programa, se promueve la generación de puestos de trabajo vinculados a actividades profesionales y a la formación en oficios que puede contribuir a la lucha contra

la pobreza. Esto es especialmente pertinente en el caso de las Escuelas-Taller (cuadro 8). En tercer lugar, se produce una cierta transferencia tecnológica a través de la actividad restauradora, recuperando técnicas y materiales locales, al tiempo que se pone a disposición de las intervenciones una larga experiencia profesional de los equipos técnicos implicados. Finalmente, las intervenciones contribuyen a otorgar valor a los activos patrimoniales de las poblaciones afectadas, pudiendo convertirse en plataforma para otras actividades (como el turismo) generadoras de renta.

Como se ha dicho páginas atrás, el programa ha ido mejorando, haciéndose más complejo y completo, sin embargo, subsisten diversos retos que aún debe afrontar. Entre ellos figuran: i) lograr una mejor coordinación entre las instituciones participantes; ii) subsanar algunas deficiencias en el cumplimiento de los objetivos operativos, como la observancia de los compromisos adquiridos por parte de las instituciones locales; iii) garantizar la sostenibilidad una vez cerrada la intervención y transferida la responsabilidad plenamente a las instituciones locales; iv) abrir el espacio a intervenciones que no se refieren exclusivamente al patrimonio cultural de carácter inmobiliario y que acojan otras manifestaciones, menos tangibles, del patrimonio cultural de los pueblos: una línea de actuación que aún está por desarrollar; v) tal como sucede en otros ámbitos de la cooperación española, se requiere una más cuidadosa y explícita identificación de los beneficiarios de cada intervención, así como un análisis previo del impacto de desarrollo de la intervención y de los agentes que pudieran integrarse en la actividad, a fin de propiciar una mayor integración en programas de preservación patrimonial que se vengán desarrollando a nivel local; vi) por último, un elemento adicional que se debe trabajar es la selección de indicadores que permitan realizar una medición cuantitativa del impacto de desarrollo de los proyectos en las zonas de intervención.

Algunas de estas deficiencias han sido felizmente incorporadas en la Estrategia del Programa, que trata, a la vez, de recoger las recomendaciones del CAD. No obstante,

como sucede con otros documentos similares de la cooperación española, se trata de un documento notablemente general, en el que apenas existen objetivos cuantificables que puedan dar lugar a un seguimiento; y aunque se define una metodología de trabajo y se apela a la necesidad de hacer evaluaciones de impacto, no se establecen compromisos presupuestarios. Todo ello puede hacer que el valor de la Estrategia, en términos operativos, quede notablemente reducido.

b) Red de Centros de Cooperación Cultural

La Red de Centros de Cooperación Cultural es una de las estructuras, junto a las Embajadas y los Consulados de España, que canalizan la acción de la cooperación española en el exterior. Funcionalmente, la red depende de la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas. Son 17 los centros que funcionan en un total de 13 países de Iberoamérica y Guinea Ecuatorial, ofreciendo mensualmente una programación conjunta de aproximadamente 20 exposiciones y numerosos actos culturales. Algunas de las actividades que sobresalen son los encuentros de narradores, las exposiciones de plástica y la programación de cine español.

Los Centros Culturales tienen su origen en los denominados Centros de la Cultura Hispánica (CCH) que surgieron por iniciativa local en los países iberoamericanos y que fueron creciendo a partir del apoyo económico recibido durante la época franquista. A partir de 1982 empiezan a ser gestionados por la Dirección de Cooperación Cultural del Instituto de Cooperación Iberoamericana, pasando, posteriormente, a ser coordinados por la AECL. A medida que se avanza en el tiempo, se crean nuevos Centros y se pone en marcha una política más activa y centralmente coordinada, al tiempo que se pretende reforzar el sentido de cooperación de la programación realizada. De este modo, se comienza a hablar no de la difusión de cultura española, sino más bien de la difusión de la cultura en español, incluyendo dentro de su propuesta la promoción y difusión del tra-

bajo de creadores locales a través de exposiciones, jornadas literarias, muestras de cine, etc.

Pese a que la coordinación se realiza desde la AECL, lo cierto es que cada centro cuenta con notable autonomía para la programación de sus actividades y la definición de sus prioridades, debiendo sólo respetar algunas pautas generales marcadas por la Coordinación. Ante la carencia de una política reflexionada y explícita, la preservación de esos niveles de autonomía se reveló como positiva, en la medida en que permitió que los coordinadores y coordinadoras desplegasen de una forma más plena su capacidad de autonomía y respondiesen, con mayor flexibilidad, a las demandas locales. De hecho, uno de los rasgos más notables de esta línea de actuación es que la calidad de los programas depende, muy crucialmente, de las características personales del coordinador o coordinadora del Centro Cultural. No obstante, y de cara al futuro, sería necesario corregir esa carencia, manteniendo cierto grado de autonomía de los coordinadores, pero elaborando unas más claras directrices de la política a seguir, sugiriendo indicadores para el seguimiento y evaluación de las actividades.

De otro lado, una de las críticas más importantes a la acción de los Centros Culturales es la falta de distinción entre la promoción de la cultura española en el exterior y la cooperación al desarrollo. Al ser una institución que depende de la Subdirección General de Cooperación y Promoción Cultural, los Centros son también herramientas de promoción cultural. De hecho, de esa posibilidad hicieron amplio uso los anteriores responsables de la Dirección General de Relaciones Científicas y Culturales, poniendo en marcha iniciativas de muy diversa calidad. Muy centradas en la plástica contemporánea, se organizaron diversas exposiciones itinerantes, acogiendo junto a creadores reconocidos, otros de más discutible reconocimiento. Constituía ésta una de las actividades de promoción cultural a la que más recursos y esfuerzos dedicó a la Dirección General, en la colaboración con la Sociedad Estatal de Acción Cultural en el Exterior (SEACEX), enti-

dad creada para impulsar la promoción cultural en el exterior. No obstante, la promoción cultural del donante, si bien constituye una tarea legítima, no debiera entenderse como parte de las acciones de cooperación al desarrollo. Y fue ese ámbito de la cooperación el que más desasistido quedó en la programación centralizada de la Dirección General en el pasado. De nuevo, la falta de reflexión doctrinal y estratégica y la ausencia de voluntad política explican este déficit que afectó al diseño agregado de la política cultural. De hecho, en la relación de proyectos que el Seguimiento PACI anota como Cultura y Ocio se pueden encontrar actividades de carácter más «promocional» que de desarrollo.

Vinculado con este tema, un reto adicional sobre el que se deberá trabajar es lograr una mayor coordinación de actividades para evitar la duplicidad de acciones y para potenciar las complementariedades y el impacto de las ya realizadas. Esta mayor coordinación es necesaria a todos los niveles: entre los diversos agentes de la Administración Central (Ministerio de Cultura, SEACEX y Ministerio de Asuntos Exteriores), en el interior mismo de la AECI, con las comunidades autónomas, con los gobiernos locales de los países receptores de la ayuda, con las empresas privadas, entre los centros culturales en funcionamiento y con otros donantes. La mayor coordinación facilitaría la solución de otra de las debilidades de los Centros que es disponer, en tiempo breve, de la posibilidad de acceder a otras iniciativas de la misma cooperación española, de forma tal que se pueda crear una verdadera red que disponga de bancos de proyectos y que facilite la utilización plena de los medios de difusión de las actividades de la cooperación y la organización de actividades conjuntas.

Para finalizar este apartado se debe mencionar que, de manera similar a lo que sucede con el Programa de Patrimonio Cultural, los Centros Culturales han tratado de orientarse crecientemente hacia actividades relacionadas con la promoción de la cultura en los países en los que trabajan, pero semejante orientación se ha debido más a la iniciativa de los Coordinadores de los Centros Culturales, de quienes día a día realizan esta

tarea, que como consecuencia de una política institucionalizada. Este avance ha implicado mayor interés en apoyar el arte local *emergente*, que no cuenta con espacios de difusión en los circuitos de arte convencionales; en potenciar las expresiones creativas de cada país; y en buscar redes y vínculos a largo plazo entre los artistas españoles y locales.

No obstante, subsisten numerosos retos pendientes. Entre ellos figuran: i) en primer lugar, la definición más explícita de los fundamentos doctrinales y estratégicos de este ámbito de la cooperación, delimitando de forma más precisa el papel de los centros culturales; ii) en segundo lugar, la mejora de la estructura de apoyo de los Centros desde la administración central, facilitando la logística de coordinación y el respaldo a la actividad; iii) en tercer lugar, la sistematización de procesos de evaluación de los resultados y en esta misma línea el diseño de indicadores apropiados para el seguimiento; y (iv) en cuarto lugar, la modificación de los procedimientos administrativos para permitir que se establezcan compromisos a largo plazo, que en ocasiones son necesarios para una adecuada programación.

c) Formación no reglada para iberoamericanos del sector cultural

A través de este programa se financian cursos y estancias organizadas por las diferentes unidades del Ministerio de Cultura para personal que trabaja en estos ámbitos. Todos los cursos o estancias ofrecidas están destinados a la formación no reglada de profesionales iberoamericanos del sector cultural, abiertos también a profesionales de Filipinas y de Guinea Ecuatorial. Se trata de una convocatoria anual de becas. Para el año 2004 se cuenta con un presupuesto cercano a los 480 mil euros. Los cursos ofrecidos están relacionados con la administración y manejo de archivos, museos, bibliotecas y tareas de conservación entre otros. Para ser beneficiario de estos cursos se requiere experiencia profesional y que el hecho de participar reporte beneficios para la institución en la que el profesional presta sus servicios.

Aunque se trata de un programa modesto, tiene notable acogida. No obstante, re-

queriría un estudio más detenido de impacto, para adecuar su orientación. Si bien es cierto que cada año el número de postulantes se incrementa, así como la disponibilidad de fondos, no se hace ningún seguimiento posterior sobre la aplicación de lo aprendido en beneficio de la institución. En similar línea, y dado el carácter especializado de la formación recibida, podría ser conveniente propiciar la conformación de redes entre los profesionales que asisten a los cursos para favorecer la colaboración e intercambio de experiencias, con posterioridad.

d) La actividad del Instituto Cervantes

Como es sabido, el Instituto Cervantes tiene como misión promover la enseñanza de la lengua española y respaldar la difusión internacional de la cultura en esa lengua. En correspondencia con su misión originaria, el Instituto Cervantes ha tratado de instalarse en países de lengua no española, con independencia de que pertenezcan o no a regiones en desarrollo. De hecho, son minoría los países en desarrollo en donde existe un Instituto Cervantes, localizándose entre ellos Brasil, en América Latina; Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto, en el Norte de África; Jordania, Líbano y Siria, en Oriente Medio; y Filipinas, en Asia. Además, el Instituto cuenta con las llamadas Aulas Cervantes para la enseñanza de la lengua y cultura españolas en algunas Universidades, entre las que se encuentra, por ejemplo, la Universidad de Estudios Extranjeros de Hanoi, en Vietnam.

El tipo de actividades que promueve el Instituto Cervantes están muy relacionadas con la enseñanza del idioma castellano y con la difusión de la cultura española, a través de eventos de diverso tipo (conferencias, encuentros, seminarios, etc.). Respecto a la actividad de los centros culturales y la que promueven los agregados culturales de las Embajadas, el mandato del Instituto Cervantes está más focalizado (en torno a la promoción del idioma y de su capacidad creativa) y tiene una menor pretensión de apoyo a las manifestaciones creativas locales de los países donde se implanta. Cabría decir, por

tanto, que su mandato se desenvuelve, por el momento, más en el ámbito de la promoción cultural que en el de la cooperación al desarrollo: de hecho, no existe diferenciación alguna en sus actividades de acuerdo con el carácter (desarrollado o en desarrollo) de los países en que opera.

Pese a ello, una parte importante de las actividades que desarrolla el Instituto Cervantes en los países en desarrollo pasa a computarse como AOD. En concreto, en los años 2001 y 2002, la aportación del Instituto Cervantes fue cercana al 25% del total de la ayuda cultural, manejando unos recursos computables como AOD de 9,1 y 9,8 millones de euros, respectivamente. El grueso de esos recursos se dirigió a Marruecos, que absorbió en torno al 37% del total de la ayuda canalizada a través del Instituto Cervantes. Otros destinatarios de relevancia fueron Brasil (en torno al 12%) y Egipto, Líbano y Filipinas (con cuotas cercanas al 9% cada uno).

El caso del Instituto Cervantes constituye una muestra más del limitado grado de integración institucional —e instrumental— de la política de cooperación cultural española. Pese a constituir un actor relevante de la política de cooperación, a juzgar por el cómputo que se hace de sus recursos como AOD, nada garantiza que el Instituto Cervantes actúe con criterios de ayuda en los países en desarrollo en los que opera. Es más, no existe garantía alguna de coordinación entre las actividades del Instituto Cervantes y las del resto de la ayuda española en los países en los que se coincide. Se trata, por tanto, de una institución que actúa con notable autonomía respecto al resto del sistema institucional de ayuda al desarrollo, pese a computarse parte de sus recursos como AOD. Es claro que si se quiere mantener semejante cómputo debiera avanzarse hacia una mayor coordinación institucional, garantizando, al tiempo, que las actividades que despliega el Instituto Cervantes como cooperación al desarrollo responden a los objetivos y prioridades propios de la política de ayuda, tal como se definen en la Ley de Cooperación y en el Plan Director.

e) *Programas de naturaleza multilateral*

Además de la acción bilateral, España realiza parte de su actividad en materia de cooperación cultural dentro del sistema multilateral. En especial, en el seno del esquema de cooperación iberoamericana que se define como resultado de las Cumbres Iberoamericanas y del trabajo posterior de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB).

En ese ámbito es conveniente señalar el programa ADAI, que financia el Ministerio de Cultura. El programa ADAI, constituye un fondo financiero multilateral de fomento al desarrollo archivístico en Iberoamérica. En la actualidad los miembros del Programa son: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, España, México y Chile. Se concreta en las siguientes actividades:

- Concesión de becas y bolsas de viaje para Formación y Asistencia Técnica.
- Desarrollo de planes de preservación, conservación y restauración.
- Desarrollo de planes encaminados al acceso y a la difusión.

Adicionalmente, y dentro también del esquema multilateral iberoamericano, España respalda el programa IBERMEDIA. Se trata de un Fondo Iberoamericano de ayuda creado en noviembre de 1997 sobre la base de

las decisiones adoptadas por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Venezuela. Tiene como objetivo promover en sus Estados miembros y por medio de ayudas financieras, la creación de un espacio audiovisual iberoamericano a través de: (i) la aportación de asistencia técnica y financiera, (ii) el desarrollo de proyectos de coproducción presentados por productores independientes iberoamericanos, (iii) el aprovechamiento del patrimonio audiovisual, (iv) el apoyo a las empresas de producción y distribución iberoamericanas capaces de desarrollar dichos proyectos, (v) el fomento de la integración de las empresas iberoamericanas del audiovisual en redes supranacionales, (vi) el incremento de la distribución y promoción de películas iberoamericanas y (vii) el fomento de la formación y el intercambio de los profesionales de la industria audiovisual iberoamericana.

Dentro del capítulo multilateral, España realiza aportaciones a la UNESCO y a la OEI, organismos que trabajan tanto en el sector cultura como en el de educación y tecnología. Las aportaciones realizadas en 2002 fueron 93,829 euros a la UNESCO y 549,238 euros a la OEI. No obstante, debido al ámbito trabajo de estas organizaciones es difícil conocer la proporción que de estas cantidades se destina específicamente a la cooperación cultural.

6. Análisis de caso: Perú²

6.1 La situación de la cultura y de la cooperación cultural española en el Perú

Como en otros países en desarrollo, tradicionalmente el gobierno peruano dedicó una atención marginal al ámbito de la cultura, pese a la riqueza del acervo histórico acumulado por el país. Y, en general, practicó una

política en la que el acceso a la cultura difundida oficialmente resultaba ser privilegio de unos pocos, no del conjunto del colectivo social. En la actualidad, sin embargo, se trata de promover un cambio en este ámbito, tendente a convertir la cultura en componente central de la política de desarrollo. La institución responsable de gestionar la política cultural es el Instituto Nacional de Cultura

2. Para este estudio de caso se contó con la valiosa colaboración de Virginia Marzal, de la Universidad Nacional de Ingeniería del Perú.

(INC), creado en 1971 para ampliar y consolidar las funciones de la Casa de la Cultura, cuyo origen se remonta al año 1962.

A pesar que su tarea es compleja, el INC tiene limitada capacidad para ejercer la función que le es atribuida, tanto por la escasa disponibilidad de recursos públicos como por la carga que supone el sostenimiento de su propia burocracia. Sin embargo, en agosto del 2001, se creó la Comisión Nacional de Cultura, dependiente de la presidencia de la República, con la finalidad de elaborar la propuesta de Política Cultural del país. La propuesta integró tres ámbitos clave: el Patrimonio Cultural, Ciencia y Tecnología y la Creación Cultural. Aunque esta Comisión no opera con la regularidad esperada, se perciben significativos impulsos en este campo; y, de hecho, los dos últimos directores nacionales del Instituto Nacional de Cultura han otorgado mayor alcance a la gestión institucional.

6.2 Orientación estratégica y coordinación entre agentes

En el campo de la cooperación internacional, el Gobierno Peruano ha establecido una Matriz de Prioridades que determina como objetivo central el apoyo a la superación de la pobreza; como objetivo estratégico, el apoyo al proceso de descentralización; y se definieron, al tiempo, cuatro áreas programáticas: desarrollo y protección social, desarrollo productivo y generación de empleo, gobernabilidad y desarrollo sostenible. Para cada una de estas áreas programáticas se definen temas prioritarios, apareciendo la cooperación cultural como un tema transversal a todas ellas.

La cooperación española decidió insertarse en este esquema de trabajo, adaptando el programa bilateral a las prioridades formuladas por el gobierno del Perú. Los agentes involucrados en la cooperación son, por el lado peruano: la Agencia Peruana de Cooperación Internacional –APCI–, el Instituto Nacional de Cultura y las instituciones de contraparte de cada proyecto; y del lado español, la Embajada de España, la Agencia Española de Cooperación y el Centro Cultural de España. Pues bien, la distribución de recursos que deriva de ese programa bilateral confirma la importancia creciente de la cooperación cultural, no sólo en términos absolutos sino en el peso asignado dentro del total de la ayuda (cuadro 9).

6.3 Análisis de los Programas

a) El Centro Cultural de España (CCE)

El Centro Cultural de España en Lima fue inaugurado en 1996, y desde entonces desarrolla una intensa labor de fomento de la cultura de actualidad española y peruana. El Centro se distingue por su posición de vanguardia como espacio abierto a todas las expresiones de la creación, con una clara opción por llegar a los sectores excluidos de la oferta y de la infraestructura cultural nacional. En consecuencia, trabaja con las manifestaciones de las minorías étnicas, minorías negras, minorías sexuales, para dar voz a los que no la tienen. Para hacer esa labor, el centro cuenta con un presupuesto aproximado de 160.000 euros para realizar su programación.

Según lo manifestado por el Director actual, en un país de desarrollo medio como el

Cuadro 9. Distribución de la cooperación bilateral por áreas de trabajo 1999-2001 (millones de US\$)

Área de prioridad	1999	2000	2001	Total	%
Modernización institucional y reforzamiento de capacidades del Perú	0,76	0,96	0,62	2,34	6,2
Educación, capacitación y formación de recursos humanos	1,79	2,28	2,00	6,07	16,0
Modernización de los sectores productivos y de las infraestructuras	17,83	3,93	3,80	25,55	67,4
Reforzamiento de la cooperación cultural	1,22	1,20	1,51	3,93	10,4
Total	21,59	8,37	7,92	37,89	100,00

Fuente: Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Peruano 1999-2000

Perú la actividad del centro debe dirigirse a fortalecer la oferta cultural, que resulta absolutamente insuficiente para la demanda existente. Apuesta también por la noción de industria cultural como opción de desarrollo para un país como el Perú. Acorde con este planteamiento, el centro mantiene relaciones fluidas con el contexto cultural peruano, manteniéndose cooperación con otros centros como el Centro Cultural de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CCPUCP), Instituto Cultural Peruano Norteamericano (ICPNA), Alianza Francesa, entre otros, con quienes ha organizado actividades conjuntas en temas de interés común tanto en Lima como en otras localidades del país. No obstante, otros centros culturales como el ICPNA o el CCPUCP tienen una orientación notablemente distinta a la del CCE, por lo que en la actualidad éste constituye un referente relativamente singular, permeable a las nuevas expresiones del arte y de la cultura, abriendo espacio a las expresiones más fronterizas y de vanguardia. El Centro trata de incorporar también a las poblaciones de los conos y de otras zonas marginales como usuarios de su oferta cultural, facilitando el traslado de grupos hacia sus instalaciones y recurriendo al trabajo de las ONGD especializadas. Se trata de ofrecer la cultura, teatro infantil, cine, visita a exposiciones diversas o bibliotecas ambulantes como forma de promover la igualdad social. No cabe decir, sin embargo, que este enfoque sea derivado de una directriz emanada desde la dirección central en Madrid, sino que es consecuencia del criterio, relativamente autónomo, de quienes han tenido responsabilidades de dirección del centro en los últimos años.

La oferta cultural del centro es muy amplia y diversa. Entre sus actividades cabe destacar las siguientes:

- *Festival Iberoamericano de Música Electrónica*, que permite situar a Lima en el circuito internacional.
- Presentaciones de *Música Clásica Contemporánea*, para potenciar la vanguardia cultural peruana.

- *Programa de Museos Españoles*, para conocer el arte peruano y preparar curadorías para exposiciones en España.
- *Revisiones del barroco contemporáneo*.
- *Arquitectura peruana del siglo XX*, ciclo de conferencias y exposiciones, preparatorias de la Bienal de Arquitectura Iberoamericana a realizarse este año.
- *Mesa de debate sobre restauración y otras acciones de cooperación*.
- Exposiciones de Artes Plásticas periódicas, Ciclos de cine y vídeo, Conferencias, Debates públicos, Recitales de poesía, música y danza, teatro y títeres. Además se dispone de servicios de biblioteca y videoteca.

También se traen exposiciones de creadores españoles de interés para los grupos locales. El Conservatorio Nacional de Música, la Escuela de Bellas Artes, el Archivo de la Nación han sido apoyados con la visita de algunos expertos en sus áreas de trabajo traídos desde España según demandas especiales.

Las actividades fuera de Lima están sujetas a la disponibilidad de los presupuestos. Por ejemplo, en estos momentos hay dos proyectos de interés: uno que aborda el tema de la negritud a través de una exposición fotográfica y un seminario –*Negro luminoso*– y que recorre las comunidades negras del Perú: Chincha, Chiclayo, Zaña y Piura; el otro es una exposición sobre la arquitectura de las haciendas –*Haciendas, cortijos y lagares*–. Pese a estas iniciativas, lo cierto es que la limitada cobertura geográfica de las actividades del CCE –más allá de Lima– constituye una de sus debilidades, especialmente si se tiene en cuenta la limitada oferta cultural existente fuera de algunas pocas ciudades.

b) *Programa de Patrimonio Cultural*

Este Programa, en sus tres líneas, es el más ambicioso y complejo dentro de la cooperación española en Perú. Para el año 2004 ha presupuestado como aportación de la AECL aproximadamente 2 millones de euros, incluida la cantidad correspondiente a las Escuelas-Taller. Este Programa se está desarrollando en cuatro de las más importantes zonas geo-

gráficas de valor histórico del país: Lima, Arequipa, Cusco y Ayacucho. No obstante, el programa tiene una larga tradición, acogiendo desde 1989 cerca de 100 intervenciones, entre grandes y pequeñas, hasta convertir a Perú en uno de los exponentes del programa. Pese a su inequívoca relevancia, en el propio medio peruano no es reconocido el programa en la debida medida, acaso por un problema de falta de difusión.

Otro de los problemas cruciales del programa alude a su inserción en el contexto nacional, sin que hayan logrado suficientes espacios de trabajo concertado entre la AECI y el INC. Este último, que por su naturaleza debería actuar como socio natural y estratégico en este programa, no ha participado en la medida de lo deseable, en parte debido a los recursos limitados con los que se desenvuelve para atender su misión y en parte, también, a problemas relacionados con el estilo de trabajo de ambas instituciones.

De otro lado, el programa de patrimonio cultural no ha logrado desprenderse de una cierta imagen elitista que rodea el tema del patrimonio cultural en el Perú, como asunto de especialistas, con limitada capacidad para establecer lazos con la población, verdadera dueña del legado histórico. Donde mejor se ha logrado superar esa deficiencia ha sido en el caso Valle del Colca, pero en todo caso apunta a un problema sobre el que se debe insistir y que va más allá del trato con las instituciones contraparte.

De los componentes del programa, las Escuelas-Taller es el que concita una opinión más favorable. Se entiende que constituyen iniciativas notablemente beneficiosas, con efectos multiplicadores diversos, como el mejoramiento de la calidad y calificación en la mano de obra especializada, la ampliación de las oportunidades de empleo de los operarios y maestros de obra y el sostenimiento de oficios en riesgo de ser perdidos. Todo ello convierte a la recuperación del patrimonio cultural en una oportunidad de desarrollo, con alta incidencia sobre los colectivos pobres. Así, por ejemplo, el 70% de los egresados trabajan en sus especialidades y el 30% vuelve a la escuela para buscar, a través de ella, algunas

oportunidades; y ésta los acoge como en el caso de la obra de la Casa Aspíllaga donde trabajan 70 alumnos con 30% de monitores y profesores de la escuela. Además, la Escuela-Taller de Lima está desde hace un mes albergando la realización de un curso sobre microempresa para 30 ex alumnos con fondos de una entidad de desarrollo social y una ONG española. Este curso, que dura 6 meses, ha tenido gran acogida y culmina con la presentación de proyectos de formación de microempresas que, si son aprobados como factibles, obtendrán financiamiento.

La relación del programa con el objetivo de reducción de la pobreza constituye otro de los aspectos problemáticos. Porque lo cierto es que es difícil defender una posición concluyente, en gran medida por la ausencia de mediciones de impacto. En todo caso, cabe señalar que si bien no siempre las intervenciones tienen una clara justificación desde la perspectiva de desarrollo y de la reducción de la pobreza, no faltan iniciativas que promueven el desarrollo de una infraestructura sobre la que sustentar una cierta reactivación económica de zonas deprimidas.

Así, por ejemplo, se supone que la intervención Valle del Colca puede tener un cierto impacto de desarrollo, habida cuenta que se trata de un área muy deprimida, eminentemente agrícola y ganadera, que tiene en la recuperación de su patrimonio una oportunidad notable para reducir sus condiciones de pobreza. Se estimula con esa acción el interés en visitar el valle más allá de lo que han sido los circuitos tradicionales como el de Chivay al Mirador de los Cóndores. Están aumentando los visitantes en los últimos años y surgiendo una demanda de servicios que la propia población ofrece. Para completar ese proceso la AECI ha capacitado a la población, especialmente mujeres, en la producción de artesanía: imaginería, escultura en piedra y madera.

De igual forma, el Plan de Revitalización del Centro Histórico de Huamanga es un instrumento muy apropiado para incentivar el desarrollo del turismo local en una ciudad que dispone de limitada oferta, pese a su enorme patrimonio colonial. También Hua-

manga tiene pocas probabilidades de generar sostenibilidad económica y social si no se fortalece el proceso de rehabilitación de su centro histórico. La principal fuente de ingresos para la ciudad se da en las festividades de la Semana Santa (dos semanas de ritos, procesiones, ferias artesanales, agropecuarias, manifestaciones costumbristas, etc., en el centro histórico). Se podría decir que la demanda de visitantes que se produce anualmente para estas fechas podría ampliarse si las condiciones del centro histórico fueran mejores. E, igualmente, Ayacucho mejoraría notablemente como sitio de interés para los visitantes nacionales y extranjeros si se abordasen intervenciones drásticas en el ambiente urbano. Y, en fin, Arequipa, que es un lugar de atracción durante todo el año por su excelente clima, gastronomía y paisaje, podría incrementar su capacidad de generación de renta si lograra explotar mejor sus atractivos, que están casi exclusivamente asociados a su patrimonio cultural mueble e inmueble y su artesanía (una de las más apreciadas del país). Para esto, las intervenciones debieran darse en ambientes urbanos y en barrios, adicionalmente al tratamiento de monumentos individuales.

c) Programa de ayudas para cooperación cultural con Iberoamérica en el sector cultural (MECD)

Este programa dejó de existir en el año 2003, pero suponía una posibilidad para mejorar la formación de los gestores culturales a través de estancias en España. El proceso era gestionado directamente por la oficina de la AECl, para hacer más ágil el proceso y evitar la lentitud de las instituciones locales. En la convocatoria del año 2002 el programa favoreció a 28 becarios. Las convocatorias no eran públicas y estaban dirigidas, a través de canales directos, a entidades públicas y privadas que se seleccionaban de acuerdo a los cursos ofrecidos. La razón expuesta por AECl para justificar ese proceder es que se trataba de vacantes limitadas y además las instituciones avalaban a sus candidatos para garantizar su aprovechamiento adecuado.

6.4 Los retos de la cooperación cultural española en el Perú

Pese a tratarse de una de las líneas de acción centrales de la cooperación española en Perú, la cooperación cultural se enfrenta a diversos problemas que debiera corregir:

a) Sostenibilidad y consideración del contexto social

Subsiste un problema de inercia en la percepción del INC sobre el programa de cooperación española. Los primeros años del programa de AECl no se caracterizaron por establecer relaciones institucionales sólidas y fluidas con el INC. Por su parte, el INC es una institución cuyos funcionarios cambian en función de los gobiernos de turno y se seleccionan entre especialistas, algunos con planteamientos muy rígidos en el tema de la conservación del patrimonio. Ello dificulta tanto la continuidad de las relaciones como la flexibilidad en el diseño de actividades conjuntas.

De hecho, una de las debilidades del programa de cooperación español es el no haber logrado una participación equilibrada de las partes debido en buena medida a la incapacidad del Estado Peruano de asignar los recursos de contrapartida. También ha habido, en otros momentos, problemas de desencuentros institucionales por diferencias de criterios de intervención. Se trataba de que la AECl fuera un ente ejecutor de propuestas y proyectos de intervención preparadas por el INC pero, en la práctica, se ha dado una situación distinta según la cual la AECl proponía y ejecutaba los proyectos y el INC sólo intervenía como ente supervisor. Aunque este problema se ha superado en gran medida, todavía debe ser objeto de seguimiento.

La actual administración, sin embargo, parece más decidida a trabajar con la cooperación internacional, adoptando una posición más activa, por lo que el problema puede atenuarse en el futuro. Por lo demás, las preocupaciones sobre sostenibilidad y ausencia de consideración del contexto social pudieran estar sobrevaluadas, especialmente si se tiene

en cuenta los casos de participación de la población en las intervenciones del Colca, en el desarrollo de las Escuelas-Taller o en los proyectos de renovación urbana de Arequipa y Ayacucho. No obstante, que la AECI se implicase en el proyecto de *Patrimonio, ciudadanía y desarrollo* del gobierno peruano sería de gran impacto, ya que trata de trabajar en acciones de amplia cobertura e involucrando a la población en todo el proceso, incluido su posterior sostenimiento.

b) Posibilidad de apoyo al desarrollo institucional del INC

La cooperación española debería considerar la posibilidad de apoyar el fortalecimiento institucional del INC en todo el ámbito nacional, como centro gestor del programa cultural. Las debilidades institucionales son de diversa índole, por lo que las actividades de apoyo pueden desplegarse en distintos ámbitos. En concreto:

- La base de datos sobre Patrimonio Cultural está completamente desactualizada, no se conoce el estado real de conservación física y de condición legal de los bienes inmuebles y de los bienes muebles. La actualización de este inventario y la catalogación de los bienes muebles es una tarea que debe realizarse y para la que el INC no cuenta con los recursos técnicos ni humanos.
- El listado de sitios declarados como bienes monumentales está en una hoja de cálculo y sería necesario tenerla en un sistema de base de datos que luego pueda vincularse a un sistema de información geográfica. Esto permitiría compartir la información con el registro nacional de propiedad. Estos dos registros al no estar conectados impide el manejo de la información requerida para procesos de intervención sobre estos inmuebles.
- La organización del INC muestra muchas debilidades para operar eficientemente, hacen falta recursos materiales, capacitación y apoyo financiero para disponer de recursos humanos calificados.
- El INC es una institución altamente centralizada y en un país extenso y con un número

considerable de bienes culturales sólo ha podido ejercer un papel tutelar y de control muy imperfecto pues se limita, en la mayoría de las veces, a la revisión de expedientes para la autorización de intervención en inmuebles, ambientes y zonas monumentales. Convendría revertir esta situación y convertir al INC en la entidad que propone, actúa y ejerce un real manejo del patrimonio cultural a su cargo.

- Es también necesario propiciar la revisión de los criterios utilizados para declarar las calidades arquitectónicas de los inmuebles y las urbanísticas de los ambientes monumentales. La cooperación española podría contemplar un programa sostenido de seminarios, pasantías, etc. para fortalecer la capacidad nacional para ampliar el espectro del conservador clásico y promover la necesaria introducción de otras disciplinas en el planteamiento de las intervenciones.

c) Nuevos criterios de actuación

Para conseguir mayores resultados habría que cambiar alguno de los criterios de actuación de la cooperación española. Entre los nuevos criterios a seguir, podrían figurar los siguientes: i) mejorar los niveles de coordinación con las instituciones locales mediante la realización de encuentros, seminarios, exposiciones, tanto en Lima como en las principales localidades del país, que contribuyan a difundir los logros e impactos alcanzados tanto en el Centro Cultural de España como en el Programa de Patrimonio Cultural; ii) desarrollar mecanismos de cooperación con las universidades nacionales que realizan actividades de formación de postgraduados en campos afines a aquellos del Programa de Patrimonio Cultural; iii) reforzar y sostener la participación de las mujeres en los procesos de participación local y en las convocatorias de los cursos de las Escuelas-Taller y en la asociación de egresados y difundir las experiencias realizadas en el Valle del Colca como modelo de gestión con la población; iv) incorporar en todos los proyectos un significativo componente de difusión de resultados e impactos para promover la replicabilidad

de este tipo de intervenciones en otras instituciones especializadas en la promoción del desarrollo local y la puesta en valor del patrimonio cultural; y v) aprovechar los espacios

de debate y diálogo que genera el CCE para fortalecer los esfuerzos de difusión de las experiencias realizadas en el Programa de Patrimonio Cultural.

7. Recomendaciones finales

Pese a su importancia, la política española de cooperación cultural apenas ha concitado la reflexión y el estudio de los analistas. Tampoco a nivel internacional existe una literatura abundante sobre estos aspectos, que, si embargo, adquieren creciente relevancia en la actualidad. En el presente caso, y con la modestia a que obliga una primera aproximación al tema, se pretende acabar el recorrido realizado con unas conclusiones que, al tiempo, apunten recomendaciones para el trabajo futuro. Conclusiones y recomendaciones finales que se formularán en un tono meramente enunciativo, por cuanto recogen juicios que han sido más extensamente argumentados páginas atrás:

- 1) En primer lugar, la libertad cultural se configura como uno de los componentes básicos de todo proceso de desarrollo. No cabe hablar de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas si a éstas se las margina por sus creencias, símbolos, referencias, cosmovisión, religión o idioma. Ahora bien, la libertad cultural no comporta la apelación irrestricta a la tradición, ni el conservatismo extremo, sino defender que las personas puedan optar por los elementos de referencia con los que se sientan identificados. Lo que comporta el apoyo a aquellas manifestaciones culturales que son objeto de exclusión y marginación, aquellas que carecen de los medios para sostenerse y hacerse visibles, para que la relación entre culturas pueda darse sobre una base más igualitaria.
- 2) En segundo lugar, suponer que existen culturas intrínsecamente incompatibles con el progreso y la democracia no pa-

rece un juicio adecuadamente fundado. Ninguna cultura tiene el monopolio de la tolerancia, ni se reserva para sí el privilegio exclusivo de alentar el desarrollo. El progreso social y económico se ha dado en países de muy distinta matriz cultural, donde rigen cosmovisiones, creencias y religiones igualmente dispares. Culturas que hoy se ponen como modelo por su compatibilidad con el progreso fueron hasta no hace mucho tiempo contraejemplos marcados de lo que hoy se reclama: no cabe suponer que otras culturas no puedan recorrer procesos de cambio semejantes.

- 3) En tercer lugar, reconocer el valor de la diversidad cultural no comporta aceptar las culturas como si se tratase de una realidad integral e invariante, que deba aceptarse o rechazarse de una vez por todas. Las culturas cambian y rara vez son homogéneas. Por ello es posible respetar una cultura y rechazar, sin embargo, aquellas de sus prácticas que sean lesivas con la igualdad de oportunidades y con los derechos de las personas. La defensa del diálogo entre culturas reclama como sustrato básico el reconocimiento de los derechos de las personas.
- 4) En cuarto lugar, no cabe concebir un proceso de desarrollo sin incluir entre las dimensiones básicas del cambio aquella que afecta al ámbito cultural. La ampliación de la libertad cultural se conforma, por tanto, como una de las dimensiones obligadas de todo proceso de desarrollo que se quiera socialmente sustentado. Lo que comporta, desde la perspectiva de la coopera-

ción internacional no sólo definir un ámbito de trabajo específico relacionado con la cultura, sino también entender la cultura como una dimensión necesaria en toda intervención de desarrollo, cualquiera que sea el ámbito en el que ésta se produzca. Al fin, toda intervención de desarrollo, se sea o no consciente de ello, está culturalmente cargada: lo que se trata es de hacer explícita esa carga para potenciar un diálogo respetuoso y creativo.

- 5) En quinto lugar, España ha desplegado una importante actividad en el ámbito de la cooperación cultural. De hecho, se encuentra entre los tres principales donantes en este campo. No obstante, pese a ello no ha sido capaz de definir una estrategia integral de trabajo en el sector, adecuadamente fundamentada. No ha existido una previa reflexión acerca del papel que la cultura tiene en los procesos de desarrollo, ni una delimitación del campo específico de la acción cultural en el seno de la cooperación al desarrollo. Como derivación, tampoco se ha logrado transversalizar la cultura, haciendo de esta dimensión un componente a considerar en toda intervención de desarrollo.
- 6) En sexto lugar, y como consecuencia de la carencia mencionada, no ha existido la coordinación debida tanto entre las instituciones implicadas en la acción cultural como entre los diversos programas en los que aquella se materializa. Esto ha permitido que con frecuencia se hayan confundido las tareas de promoción cultural en el exterior con las de cooperación al desarrollo en el ámbito cultural.
- 7) En séptimo lugar, el Programa de Patrimonio constituye uno de los ejes centrales de la cooperación cultural española. Se trata de un programa de largo recorrido, con un número de realizaciones notable y una alta visibilidad. Sus intervenciones han podido revitalizar zonas y edificios sobre los que sustentar una futura actividad económica y turística de interés. Pese a ello arrastra dos problemas básicos, que sólo recientemente parecen haber sido considerados. En primer lugar, la excesiva concentración de actuaciones sobre el patrimonio inmobiliario y, en general, de ascendencia colonial, dejando de lado otras posibles ámbitos del patrimonio cultural de los pueblos, algunos de ellos más ligados a sus tradiciones y raíces. En segundo lugar, el predominio que ha tenido una dinámica inducida por la oferta, con limitada participación de las instituciones locales y con mayor atención a la rehabilitación que a la sostenibilidad posterior. Otorgar más importancia a las tareas de participación social y de fortalecimiento de las instituciones gestoras de la política cultural podría ser una buena recomendación para el futuro.
- 8) En octavo lugar, una parte del Programa de Patrimonio es la constitución de las Escuelas-Taller: se trata de la iniciativa que ha concitado los juicios más positivos. A través de su actividad se capacita a las personas, se amplían las posibilidades del mercado laboral y se mantienen oficios con riesgo de ser perdidos. En todo caso, para tener un juicio más completo de esta iniciativa sería conveniente hacer un seguimiento más detallado y sistemático de las ocupaciones posteriores de los alumnos de las Escuelas-Taller, al objeto de conocer el impacto de medio plazo de su actividad.
- 9) En noveno lugar, la actividad de los Centros Culturales constituye otra de las grandes líneas de trabajo en la cooperación cultural. En este ámbito es donde en mayor medida se aprecia la falta de una visión integral y coordinada por parte de la cooperación española. La actividad de los centros ha sido, en muchos casos, la que sus respectivos directores han promovido de manera relativamente autónoma. Semejante autonomía ha tenido una consecuencia positiva, en la medida en que ha permitido que algunos profesionales altamente comprometidos y activos dieran a los centros una

clara orientación hacia la promoción de las actividades creativas y culturales de los países en donde operaban, desarrollando una labor muy positiva de otorgar espacio a los sectores poco integrados en los circuitos oficiales respectivos. Pero se trata de una iniciativa particular de cada director de centro, más que de una directriz centralizada. Es claro que aunque esa autonomía haya tenido resultados positivos, también ha generado costes en términos de falta de criterios compartidos y de complementariedad en las acciones que se debieran corregir en el futuro.

- 10) Por último, es necesario reiterar la necesidad de que la lucha contra la exclu-

sión cultural y la pobreza esté presente en la programación de la actividad cultural. Vincular la actividad cultural a la lucha contra la pobreza no es necesariamente equivalente a promover la cultura popular, sino, sobre todo, a garantizar la accesibilidad de todos a la oferta cultural disponible. Para lo cual es necesario establecer los indicadores de seguimiento y de evaluación de impacto de las intervenciones. Una cooperación cultural fundada en ese principio no sólo dotaría a los pueblos de mayor autonomía y autoestima, sino también les proporcionaría una potencial fuente de ingreso para hacerlos materialmente más ricos en el futuro.

Orientaciones bibliográficas

Como se ha mencionado en el capítulo, no existen muchos estudios que traten de manera específica la cooperación cultural en el ámbito de la ayuda al desarrollo, pero sí es posible encontrar una abundante bibliografía sobre aspectos afines, que pueden ayudar a fundamentar el análisis. Así, por ejemplo, existe una nutrida bibliografía sobre los problemas que plantea la diversidad cultural en un mundo globalizado. Entre los principales trabajos quizá quepa destacar los debidos a Ch. Taylor (1992), *Multiculturalismo y la «política del reconocimiento»*, FCE, México; a B. Barry (2001), *Culture and equality: An egalitarian critique of multiculturalism*, Polity, Cambridge; A. Appadurai (1996), *Modernity at large: cultural dimension of globalization*, University of Minnesota Press; D. Austin y M. O'Neill (ed.) (2000), *Democracy and cultural diversity*, Oxford University Press; R. Bauböck y J. Rundell (eds.) (1998), *Blurred boundaries: migration, ethnicity and citizenship*, Ashgate; S. Benhabib (2002), *The claims of culture: equality and diversity in the global era*, Princeton University Press; A. Gutmann (ed.) (1994), *Multiculturalism*, Princeton University Press; Th. Kearns (1999), *Cultural pluralism, identity politics and the Law*, University of Michigan Press; W. Kymlicka (1989), *Liberalism, Community and Culture*, Clarendon Press, Oxford; y W. Kymlicka y W. Norman (eds.) (2000), *Citizenship in diverse society*, Oxford University Press.

El debate sobre la dimensión cultural del desarrollo ha dado lugar también a una literatura relativamente abundante. Desde una perspectiva antropológica, cercana al postdesarrollismo, puede acudir al trabajo de A. Escobar (1996), *Encountering development*, Princeton University Press o de G. Rist (2002), *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Ed. Catarata; con igual espíritu crítico a O. Mehmet (1999), *Westernizing the Third World*, Routledge; la perspectiva comunitarista está bien desarrollada en M. Sandel (1998), *Liberalism and the limits of justice*, Cambridge University Press; y la perspectiva cosmopolita se encuentra desarrollada en D. Held, A. McGrew, D. Goldblatt y J. Perraton (2002), *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, Oxford University Press.

Desde una perspectiva más referida a los problemas del desarrollo, un texto notablemente sugerente, que acoge diversas colaboraciones es el de V. Rao y M. Walton (eds.) (2004), *Culture and public*

actions: A cross disciplinary dialogue on development policy, Stanford University Press. Y, acaso, con menos ambiciones doctrinales, el libro promovido por el BID, B. Kliksberg y L. Tomasini (eds.) (2000), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Con un enfoque más aplicado, igualmente relacionado con los problemas y dimensiones del desarrollo, podrían citarse los trabajos del Minority Right Group International (2003), «Indigenous people and poverty: The cases of Bolivia, Guatemala, Honduras and Nicaragua», en www.minorityrights.org; M. Nussbaum y J. Glover (eds.) (1995), *Women, culture and development*, Clarendon Press; P. Pattanak (1998), *Cultural indicators of well-being: some conceptual issues*, UNESCO; G. Psacharopoulos y H. Patrinos (eds.) (1994), «Indigenous people and poverty in Latin America», Banco Mundial; F. Stewart (2002), «Horizontal inequalities: A neglected dimension of development», *Documento de Trabajo 81*, Queen Elizabeth House; J.C. Valdes (2002), «Cultural development indicators: Towards a new dimension of human well-being», en www.colloque2002symposium.gouv.qc.ca.

Resultan de lectura obligada los informes que realiza anualmente la UNESCO, presentados como *World Culture Report*. Y, es obligado acudir al *Informe de Desarrollo Humano 2004* elaborado por el PNUD y dedicado monográficamente al tema de la cultura. La elaboración de este informe dio lugar a diversos materiales de trabajo de interés, que se encuentran citados en la propia publicación.

¿Es la igualdad de género un objetivo real de la AOD española?¹

PAULA CIRUJANO, socióloga, investigadora de CEGUNED (Centro de Estudios de Género de la UNED)
MARTA CIRUJANO (Grupo de Género y Desarrollo de la CONGDE por F. IPADE)²

1. Gran parte del artículo está basado en la tesis doctoral de Paula Cirujano Campano *La igualdad de género en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. El caso español*, UNED 2004.

2. Las autoras del artículo agradecen a Paloma Jimena, Rosa Belén Agirregomezkorta, Juana Bengoa, Ana Lydia Fernández-Layos, al resto de las integrantes del grupo *Género y Desarrollo* de la CONGDE y a Belén Sanz, sus valiosos comentarios y aportaciones. Así mismo, agradecer a Intermón Oxfam la cesión del espacio en esta edición del Informe sobre *La realidad de la ayuda* para la publicación de este artículo.

1. Introducción

La igualdad de género es un objetivo político esencial para lograr un desarrollo sostenible centrado en la persona; «es una cuestión de derechos humanos y constituye una condición para el logro de la justicia social, además de ser un requisito previo necesario y fundamental para la igualdad, el desarrollo y la paz. Para obtener un desarrollo sostenible basado en las personas, es indispensable que se produzca un cambio en las relaciones sociales que repose en la igualdad entre mujeres y hombres» (Plataforma para la Acción de Beijing, 1996).

Esta idea, acuñada en la IV Conferencia Mundial para las Mujeres de las Naciones Unidas celebrada en el año 1995, se ha convertido en el objetivo político que, asumido por los países participantes en la Conferencia, persigue erradicar la existente desigualdad entre mujeres y hombres en todas las sociedades del mundo.

La igualdad de género como principal objetivo del enfoque de Género en el Desarrollo (GED) viene a superar la concepción de que las mujeres *deben ser* integradas en el desarrollo mediante actuaciones dirigidas específicamente para ellas, característica del enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED). Por el contrario, los compromisos asumidos en Beijing, y ratificados en la Conferencia de seguimiento Beijing+5 en 2000, proponen la puesta en marcha de dos estrategias complementarias entre sí, la *institucionalización de la perspectiva de género*³ y el *empoderamiento* de las mujeres para lograr el mencionado objetivo.

Utilizar el término de igualdad de género en España no está exento de polémica, es-

pecialmente desde que el 19 de mayo de 2004 la Real Academia de la Lengua (RAE) emitiera un informe desaconsejando la utilización del término género con motivo del proyecto de Ley integral contra la violencia de género. Las autoras consideramos, tal y como hace la RAE que «con el término género se ha venido aludiendo a una categoría sociocultural que implica diferencias y desigualdades de índole social, económica, política, laboral, etc. entre hombres y mujeres»⁴, pero pensamos que el hecho de que, por ignorancia, se use mayoritariamente como sinónimo de sexo, no invalida su utilización. De hecho, estamos de acuerdo, con la opinión de autoras como Pilar Nieva de la Paz⁵ y Chusa Lamarca Lapuente,⁶ entre otras, que consideran que el término género tienen más de veinte años de tradición en los estudios feministas que lo avalan y en los cuales precisamente se han basado los avances teóricos y prácticos reconocidos en la Conferencia de Beijing.

Esta aclaración, es además pertinente para el ámbito específico de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que nos ocupa. En los últimos años, los organismos responsables de la cooperación española para el desarrollo, han venido evitando la utilización del término género, sustituyéndolo por las expresiones «igualdad entre mujeres y hombres» e incluso «igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres». Desde nuestro punto de vista, la equidad de género busca precisamente reconocer los modelos de género implícitos en la organización social que afectan a la búsqueda de la igualdad. Invisibilizar la dimensión del género mediante el rechazo al uso del térmi-

3. Para integrar el enfoque de Género en el Desarrollo (GED) se han consensuado dos estrategias; la primera, la *institucionalización del enfoque de género* o *gender mainstreaming*, propone llevar a cabo un proceso institucional de «arriba hacia abajo», y la segunda, el *empoderamiento* de las mujeres, sería un proceso social de «abajo hacia arriba». Ante la común reticencia a utilizar la expresión anglófona y la dificultad de su traducción en español, hemos optado por utilizar la expresión de institucionalización del enfoque o perspectiva de género para hacer referencia a la estrategia de *gender mainstreaming* por entender que refleja mejor el proceso que se debe seguir.

4. Real Academia Española 2004. (Informe de la RAE sobre la expresión «Violencia de Género»). www.rae.es

5. «Sobre sexo y género» *El País*, 1.06.04.

6. «La Real Academia Española y el monopolio del género... gramatical»

Internet: http://www.e-leuis.net/Concepto_genero.htm

no, basándose en argumentos lingüísticos de segunda importancia para el logro del objetivo que se persigue, tiene un efecto de sensibilización negativo. En consecuencia, defendemos una utilización política de término género, como político es el objetivo de igualdad de género.

España, en el marco de su acción exterior ha ratificado y asumido compromisos internacionales en igualdad de género. Las instancias gubernamentales han reconocido así la necesidad de contar con una política de cooperación para el desarrollo en España elaborada desde el enfoque de género, ya que hay suficientes indicios de que las iniciativas políticas, incluidas las de cooperación para el desarrollo, nunca son neutrales con respecto al género. Sin embargo, a pesar de estos logros en el plano teórico y doctrinal, las actuaciones gubernamentales no se han adecuado al objetivo de igualdad de género.

Este artículo pretende mostrar que, **si bien España ha asumido el objetivo de igualdad de género en su discurso político, no ha establecido los mecanis-**

mos necesarios para que este objetivo se lleve a la práctica. Para mostrarlo, el artículo presenta de manera sucinta los principales avances en materia de igualdad de género de la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo, haciendo especial referencia a los documentos internacionales más importantes sobre el tema. A continuación se examinan las actuaciones realizadas por la cooperación oficial bilateral no reembolsable en materia de igualdad de género, desde que surge este tema en la agenda española. En este apartado analizamos los recursos económicos destinados al sector Mujer y Desarrollo en los PACI de 2000 a 2002. Especial mención y análisis nos ha merecido la *Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*.

Tras unas breves conclusiones, el grupo de Género y Desarrollo de la CONGDE propone unas recomendaciones para la mejor incorporación de la igualdad de género en la AOD española, en la misma línea que ha venido trabajando en los últimos años.

2. Marco internacional

La igualdad de género no siempre ha sido un objetivo de la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo. Descuidado durante las primeras décadas de desarrollo entre los años cincuenta y setenta, en que las mujeres eran vistas por los planificadores principalmente como madres y esposas teniendo un rol de beneficiarias pasivas, la visión comienza a cambiar a raíz de los primeros estudios e investigaciones feministas aplicados a la situación de las mujeres en el mundo en desarrollo a comienzos de la década de los setenta. La celebración de la I Conferencia Mundial de Naciones Unidas para las Mujeres en 1975 y la declaración de la Década de las Mujeres entre 1976 y 1985 consolida la atención que se debe prestar a las mujeres para acabar con su discriminación y superar su desigualdad relativa respecto a los hombres.

En este contexto, comienzan a ponerse en marcha programas y políticas para *integrar* a las mujeres en el desarrollo mediante el reconocimiento de la igualdad formal en las Constituciones y legislaciones nacionales, la creación de instituciones políticas de promoción de la igualdad, la realización de proyectos formativos y productivos además de la firma de acuerdos y tratados internacionales. Cabe destacar la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, más conocida por sus siglas CEDAW, aprobada en 1979. Todas estas actuaciones se pusieron en marcha a través de diferentes estrategias —de la equidad, antipobreza, de la eficacia— que adoptaron los organismos internacionales de desarrollo y las agencias bilaterales de desarrollo, en función de su propia comprensión del problema y la adecuación de

éste a sus propios objetivos como actores de desarrollo.⁷

Para la celebración de la II Conferencia Mundial para las Mujeres en 1980, se puso de manifiesto la relación existente entre la situación macroeconómica mundial y la situación de desigualdad y empobrecimiento de las mujeres que no siempre se estaba considerando en la planificación del desarrollo. Las crisis económicas y las políticas de ajuste estructural afectaban especialmente a las mujeres, no sólo como miembros de las familias, sino en su condición de ciudadanas. El balance de la III Conferencia de las Mujeres y del final de la Década de las Mujeres que coinciden en el año 1985, cuestionó el enfoque MED, que como decíamos, había surgido de la doble constatación de la desconsideración hacia las mujeres en el desarrollo y la invisibilización de la complejidad de su trabajo. **Tras más de una década de influencia en la agenda internacional de cooperación para el desarrollo y después de lograr un mayor reconocimiento del papel fundamental que las mujeres desempeñan en el proceso de desarrollo, se evidenció la marginación a la que guiaban las actuaciones dirigidas a las mujeres, sin abordar las raíces últimas de la desigualdad.**

El avance teórico realizado en el ámbito de los estudios de género influirá decisivamente para que vaya definiéndose un nuevo enfoque, el enfoque de Género en el Desarrollo (GED). Éste propone reconocer, en el análisis de la realidad social, la existencia de relaciones de género en todas las sociedades, las cuales siendo relaciones jerárquicas de poder y dominación, sitúan a las mujeres en una posición desfavorable y de desigualdad para la formación y desempeño de sus capacidades. Por tanto, es necesario analizar la situación de las mujeres entendiéndolas en las relaciones sociales donde el concepto de género es fundamental junto con el de clase, etnia, religión, edad, etc.

Desde finales de los años ochenta, pero especialmente desde la celebración de la IV

Conferencia Mundial sobre las Mujeres celebrada en el año 1995, el enfoque GED ha planteado dos estrategias de trabajo complementarias, la *institucionalización del enfoque de género* y el *empoderamiento* de las mujeres, ésta última ya existente desde finales de los setenta, reactivándola para devolver la voz y visión de las mujeres. A través de ellas se pretende afectar tanto el proceso de toma de decisiones político-institucionales más importantes respecto a la igualdad de género desde arriba hacia abajo, como las relaciones de género desigualitarias de las sociedades beneficiarias en un proceso desde abajo hacia arriba.

Siguiendo esta línea planteada, y tras la Conferencia de Seguimiento Beijing+5 en el año 2000, las principales organizaciones internacionales avanzan desde el análisis de los obstáculos encontrados, entre los que se halla superar el nivel discursivo para entrar en la práctica, elaborando documentos de política de género de referencia en la materia.

La Unión Europea, organismo de referencia para el caso español, aprueba las siguientes resoluciones y normativas en materia de género y cooperación para el desarrollo. La Resolución del Consejo *sobre la integración del enfoque de género en la cooperación al desarrollo* de 1995, el Reglamento del Consejo *sobre la integración de los aspectos de género en la cooperación al desarrollo* de 1998, el Programa de Acción para la integración del factor género *en la política de cooperación de la Comunidad al desarrollo* de 2001 y la Propuesta de reglamento relativo al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación al desarrollo de 2003.

Por su parte el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que como organismo no implementa políticas o proyectos, sino que adopta un papel de informador a los estados miembros de las prioridades políticas de cooperación, promueve el objetivo de igualdad de género desde su grupo de trabajo específico, creado en 1981. En esta línea, el CAD ha realizado actividades de seguimiento y evaluación en materia de igualdad en la

7. RAZAVI, Shahra y MILLER, Carol. 1995a. *From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse*. Occasional Paper n° 1, UN Fourth World Conference on Women. Ginebra: UNRISD.

Principales hitos institucionales sobre género y desarrollo

Año	ONU	Unión Europea	CAD
1975	<ul style="list-style-type: none"> • Año Internacional de las Mujeres • I Conferencia Mundial de las Mujeres, Ciudad de México 		
1979	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW)		
1980	II Conferencia Mundial sobre las Mujeres, Copenhague		
1985	III Conferencia Mundial sobre las Mujeres, Nairobi		
1995	IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, Beijing	Resolución del Consejo sobre la integración del enfoque de género en la cooperación al desarrollo.	Declaración política sobre Igualdad entre mujeres y hombres: Hacia un desarrollo sostenible centrado en la persona.
1998		Reglamento del Consejo sobre la integración de los aspectos de género en la cooperación al desarrollo.	Directrices del CAD para la igualdad entre mujeres y hombres y el empoderamiento de la mujer en la cooperación para el desarrollo.
2000	Conferencia de seguimiento Beijing+5. Tercer objetivo del Milenio centrado en la igualdad de género en la educación.		
2001		Programa de acción para la integración del factor género en la política de cooperación de la Comunidad al desarrollo.	
2003		Propuesta de Reglamento relativo al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación al desarrollo.	

cooperación internacional para el desarrollo que han dado lugar a cuatro significativas publicaciones de directrices.

En 1983 se publicaron los *Principios Rectores de los organismos de ayuda para apoyar el papel de la mujer en el desarrollo*, los cuales fueron sustituidos por la promulgación, en 1989, de *Los nuevos principios sobre la participación de la mujer en el desarrollo* muy influenciados por la Conferencia de Nairobi, y centrados en sectores específicos de desarrollo como: el empleo, la producción agrícola, y la formación o educación pública.

En 1995 la *Declaración Igualdad entre muje-*

res y hombres: Hacia un desarrollo sostenible centrado en la persona, marcará el principio de las recomendaciones bajo el enfoque GED como consecuencia de la Conferencia de Beijing. Finalmente, en 1998 este organismo publica *Directrices del CAD para la igualdad entre mujeres y hombres y el empoderamiento de la mujer en la cooperación para el desarrollo*⁸ que tiene como centro en el objetivo de la igualdad de género. Estas últimas son las directrices en vigor que actualmente marcan las pautas en género para las políticas de los estados miembros en el ámbito de cooperación internacional y desarrollo.

8. Título de la publicación en español.

Entre toda esta fertilidad política, a la que se añade, aunque no se detalle por limitaciones de espacio, la producida por las agencias y organismos de Naciones Unidas, cabe destacar dos documentos, a nuestro juicio, más significativos. El *Programa de acción para la integración del factor género en la cooperación de la Comunidad al desarrollo de la Unión Europea* de 2001 y la *Política de Género del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) de 2002.

El Programa de acción de la Unión Europea se dirige a cumplir tres objetivos. El primero consiste en **analizar e integrar el factor género en las áreas prioritarias definidas en la política** comunitaria al desarrollo. En cada una de estas áreas, la política de género de la Unión Europea propone revisar las directrices políticas desde una perspectiva de género teniendo en cuenta los resultados obtenidos del análisis de género, utilizar indicadores de género en todo el ciclo de la política y asignar mayor relevancia a los aspectos de género en el diálogo político con los gobiernos y la sociedad civil por parte de las delegaciones y equipos técnicos europeos.

El segundo objetivo es el de **integrar el enfoque de género en los proyectos o programas** de cooperación para el desarrollo de la CE concebidos tanto a escala nacional como regional. Para ello se propone utilizar el análisis de género como instrumento metodológico a aplicar durante la gestión de todo el ciclo de un proyecto, y asegurar así que la perspectiva de género quede presente en todo momento de la acción o intervención de desarrollo.

Finalmente, el tercer objetivo que señala esta política de género de la Comisión, es **reforzar la capacidad interna, los instrumentos y los métodos** de la propia Comunidad Europea en materia de género y cooperación para el desarrollo. Este planteamiento, como se puede apreciar, afecta a tres niveles de intervención: macropolítico, micropolítico e intraorganizacional, todos los cuales deben ser afectados mediante la estrate-

gia de institucionalización del enfoque de género. En la *Propuesta de reglamento relativo al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación para el desarrollo* de julio de 2003 de la Comisión, se quiere dar un paso más allá precisando el objetivo de la política comunitaria en materia de igualdad entre hombres y mujeres en el contexto de la cooperación para el desarrollo mediante la dotación de un fundamento sólido que es una línea presupuestaria de nueve millones de euros para el periodo 2004-2006.

Mientras que la política de género de la Unión Europea da cuenta de la definición de objetivos, instrumentos y los niveles de actuación que debe afectar el enfoque de género, la *Política de Género* del PNUD, en obvia complementariedad, especifica las capacidades que la institución debe desarrollar para estar en condiciones de llevar a la práctica los pasos a los que se refiere la anterior. Su principal objetivo se dirige a superar el plano programático. Con esta puntualización práctica, el PNUD quiere desmitificar la estrategia de institucionalización y proponer sugerencias directas y realizables en las instituciones interesadas para pasar de la retórica a la práctica. Estas propuestas se resumen en la existencia de tres elementos, a saber, **liderazgo** del tema al más alto nivel dentro de la institución, una gran **inversión** y una orientación general hacia los **resultados**.

La política de género del PNUD destaca que la institucionalización del enfoque de género es una responsabilidad y compromiso de **toda** la institución. Este compromiso se refiere no tanto a una concesión que se hace (alguien se compromete a hacer algo), como a una obligación que se asume (alguien contrae el compromiso de cumplir con algo). En este sentido el PNUD afirma: «para ir de la retórica a la práctica, se necesita un compromiso de toda la organización. Para lograr un impacto, la institucionalización del enfoque de género debe ser responsabilidad de cada persona, trabajo de todos».⁹ Además de proponer trabajar en el nivel macro y micropolítico,

9. Traducción propia del documento GENDER IN DEVELOPMENT PROGRAMME/UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (GIDP/ UNDP, 2002a).

el énfasis del PNUD está en los recursos humanos, institucionales y financieros.

En definitiva, las dos propuestas mencionadas subrayan la necesidad de contar con voluntad y liderazgo político, recursos económicos y humanos y la aceptación de responsa-

bilidad general, especialmente entre el personal dedicado a la cooperación y el desarrollo, en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo, de los proyectos de cooperación y en el cambio institucional de los actores del desarrollo.

3. El caso español: de las actuaciones sobre mujeres y desarrollo a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres

El proceso de transición y consolidación de la democracia española durante la segunda mitad de los setenta y la década de los ochenta, condiciona el anterior proceso en el contexto de España, pero también determina que, tanto el sistema español de cooperación para el desarrollo, como el mecanismo de promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en nuestro país van a ser los responsables de los aspectos de igualdad de género en la política española de cooperación para el desarrollo.

Corresponde a las instituciones gubernamentales cumplir con los compromisos firmados y sentar las directrices de igualdad de género en la política para los demás actores de la cooperación española. En el caso español, la responsabilidad recae, especialmente, sobre los organismos responsables de la Ayuda Oficial al Desarrollo, el Ministerio de Asuntos Exteriores —ahora también de Cooperación— a través de su agencia ejecutora la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales mediante el mecanismo de promoción de la igualdad de género, el Instituto de la Mujer.

En España, durante los primeros años de la década de los ochenta hasta pasada la mitad de la década de los noventa, los aspectos de igualdad entre hombres y mujeres ocupan un lugar muy marginal en la agenda política de la cooperación española. De hecho, si se consideran algunos de los documentos fundaciona-

les más importantes de la política española de cooperación para el desarrollo, se puede comprobar que las referencias a los aspectos de igualdad entre mujeres y hombres son escasas, por no decir insignificantes.

El *Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política de cooperación y ayuda al desarrollo* de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados de 1992, es el primero en incluir a las mujeres como colectivo específico de apoyo en los programas de la cooperación española, por su situación extrema junto con los sectores marginados (colectivos de desplazados, grupos étnicos, mujeres y niños), etc.¹⁰ Por su parte, el posterior *Informe de la Ponencia de estudio de la política española de cooperación para el desarrollo* del Senado de 1994, hace también una referencia muy puntual y específica al tema de mujer y desarrollo, bajo el epígrafe de los aspectos específicos de la cooperación. Se reconoce que es importante que el diseño de los proyectos de desarrollo dé prioridad a los aspectos que favorezcan la condición de la mujer, especialmente en las áreas de empleo, educación y salud, que son precisamente los temas más importantes identificados en la III Conferencia Mundial de las Mujeres celebrada en Nairobi en 1985. El documento deja constancia de que esta preferencia temática, se entiende surgida de la sensibilidad hacia las mujeres como colectivo perteneciente a los sectores más marginados.

10. Congreso de los Diputados, 1992. *Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, pág. 20.

Ello muestra que cuando en España comienza a tratarse el «problema de las mujeres» aparece en forma de enfoque de *Integración de las Mujeres en el Desarrollo* (MED), pese a los cambios que acontecían en esos momentos en el debate internacional sobre la igualdad en la cooperación para el desarrollo.

Durante este periodo, **las actuaciones gubernamentales más significativas en el ámbito de la igualdad y la cooperación para el desarrollo vienen dadas por el Instituto de la Mujer, creado en 1983.** Este organismo fue el principal impulsor de la igualdad en la cooperación para el desarrollo a través de diferentes actuaciones, entre las que cabe destacar: la inclusión de la cooperación para el desarrollo como uno de los objetivos de los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIOM) desde sus inicios y su participación en las conferencias mundiales de Naciones Unidas para las mujeres de Nairobi en 1985 y de Pekín en 1995, y en la Conferencia de seguimiento del año 2000. Si bien todas estas actuaciones del Instituto de la Mujer han sido acertadas y pertinentes, su posición era dependiente en la estructura jerárquica ministerial; ello no le permitiría influir, tanto como hubiese sido deseado, en las actuaciones de otras instancias ministeriales, y en concreto para el caso que nos ocupa, las de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Pero si la actuación del Instituto de la Mujer puede calificarse de relevante es, principalmente, por la puesta en marcha a finales de los años ochenta del Programa de Cooperación Internacional *Mujeres y Desarrollo* dentro del marco de los mencionados Planes de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PIOM). Este programa consta de tres ejes principales de actuación. El primero es un programa anual de formación de expertas, denominado Master en Género y Desarrollo, que ha llegado hasta su decimotercera edición en el año 2004. En segundo lugar, el Instituto de la Mujer realiza asistencias técnicas y apoyo institucional a organismos de promoción de la igualdad en los

países del Sur. Finalmente, mediante este Programa de Cooperación, se realiza una convocatoria anual de subvención de proyectos de cooperación para el desarrollo dirigidos a ONGD de países en desarrollo, cuyo seguimiento recae en ONGD españolas.

Esta actuación gubernamental como Programa de cooperación internacional debe su importancia y especial significado en la agenda de la cooperación española a que constituye la única acción planificada y continuada a lo largo de la década de los noventa por parte de los organismos gubernamentales en este tema. En su contra se encuentra el escaso presupuesto del que dispone y la influencia del enfoque MED que le engendró y que no ha llegado a superarse totalmente, especialmente en su eje de financiación de proyectos. No obstante, a lo largo del año 2003, el Instituto de la Mujer ha realizado una evaluación de este componente de proyectos del Programa,¹¹ con vistas a mejorar su eficacia y actualizar sus objetivos y enfoque.

La IV Conferencia Mundial para las Mujeres en 1995 supone un momento dulce y álgido de la igualdad de género en la cooperación española, en parte potenciado por la presidencia de la Unión Europea que en esta fecha desempeña el gobierno español y que, sin embargo, no será sostenido por mucho tiempo, ni siquiera como consecuencia de la aprobación de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 abrió nuevas posibilidades para una mayor adecuación de la cooperación española al objetivo de igualdad de género. Esta Ley suponía ser la primera oportunidad jurídica y política, en la que se hace mención explícita a la igualdad de género como objetivo de la política española, que nace fruto del consenso político dentro del Estado español. Ello da cuenta de una mayor concienciación de los actores de la cooperación española hacia esta prioridad y es considerado un importante punto de partida, aunque su inclu-

11. El proceso seguido y resultados de la evaluación fueron presentados en un seminario en diciembre de 2003 en la sede del Instituto de la Mujer.

sión también sea cuestionada por la ambigüedad con la que se plantea y por el escaso carácter transversal que se aprecia en los demás objetivos y prioridades de la política señalados por la Ley. No obstante, durante el resto de la década de los años noventa en la que la igualdad de género se asume también como objetivo y prioridad de la cooperación española, no se puede afirmar que se haya agilizado demasiado la marcha para dar cumplimiento a este renovado compromiso.

El desarrollo de la Ley a través del Plan Director de la Cooperación Española (2000-2004) da cuenta de los primeros obstáculos para una integración de este objetivo en la cooperación española para el desarrollo. El Plan abunda en la retórica de la Ley pero sin traducirse en una reorganización o transformación de los organismos responsables, o si quiera de sus actuaciones en esta materia, para adecuarse a su logro.

Si se considera el papel desempeñado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en materia de igualdad de género desde la aprobación de la Ley, podemos encontrar que la mayor parte de su actuación queda articulada a través de tres dispositivos: la Unidad de Género, las expertas de las OTC y la financiación de proyectos recogidos en el sector Mujer y Desarrollo de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI).

La Unidad de género de la AECI, que fue creada en 1993,¹² y que dependía del gabinete técnico, desaparecerá pocos años después de la aprobación de la Ley de Cooperación, en 2001, tras experimentar un proceso de desprestigio y deslegitimación como unidad competente para definir, coordinar y dar seguimiento al enfoque de género en la cooperación española. Sus funciones, concentradas fundamentalmente en la representación institucional en reuniones y cumbres internacionales y en la realización de informes o memorias de actuaciones en materia de igualdad de género —entre los años 1998 y 2001— así como su escasa dotación presupuestaria y en recursos humanos, han mermado su capa-

cidad para actuar como unidad directora y coordinadora de la integración del enfoque de género en la ayuda oficial española. La estrategia de visibilización institucional, sin respaldo de un equipo técnico de especialistas y un presupuesto propio que doten de contenido una política definida de actuación, privaron a la cooperación española de una perspectiva de género transversal, aunque posibilitando la concreción de algunas acciones puntuales en materia de igualdad. Entre los resultados que se han destacado se encuentran la desagregación por sexo de algunas de las actividades de la cooperación española, la realización de cursos de formación del personal de la AECI en género y cooperación, la publicación de libros y manuales y la traducción de documentos relevantes sobre la materia como *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre igualdad entre hombres y mujeres*.

Así mismo, la Unidad de Género apoyó en 1997 la experiencia piloto de integración del enfoque de género en el Programa bilateral de Cooperación Hispano-guatemalteco cuya iniciativa surgió del personal de la OTC. Esta experiencia se dirigió al ámbito institucional, a la formulación, seguimiento y ejecución de los proyectos, así como la información, formación, capacitación y sensibilización de los técnicos y la sociedad civil beneficiaria, desde una perspectiva de género.

Sin embargo, el desencuentro sistemático entre la Unidad de género y el Instituto de la Mujer durante el final de la Legislatura 1996-2000 y comienzo de la siguiente, no sólo desencadenó la desaparición de facto de la Unidad de género, sino que debilitó la actuación del mecanismo de igualdad estatal en materia de cooperación internacional para el desarrollo. Como consecuencia, la labor del Instituto de la Mujer, que anteriormente había tenido un papel protagonista y de liderazgo en género y cooperación para el desarrollo, parece quedar relegada a un segundo plano desde el que mantiene su acción pero no la mejora para adaptarla a las nuevas circunstancias internacionales.

12. ALONSO, José Antonio (dir.). 1999. *Estrategia para la Cooperación Española*. Madrid: SECIPI/ Ministerio de Asuntos Exteriores.

La experiencia piloto de Guatemala, nos puede servir de referente para ilustrar la definición de otro de los mecanismos que la AECE ha utilizado para acercar sus acciones a una mayor igualdad de género; la **incorporación de expertas de género a sus Oficinas Técnicas de Cooperación**. En los últimos años, y desde los primeros años de la presente década, cada vez ha sido mayor el número de OTC que han contado entre su personal con expertas de género sobre las que recae la labor de integración del enfoque de género en los proyectos de la cooperación española. La actividad que realizan estas expertas es la más próxima a las propuestas internacionales, que analizan desde la perspectiva de género la realidad del terreno y actúan en coherencia con ella. Suelen, no obstante, desarrollarse sin la existencia previa de un marco de planificación general y transversal de todo el Programa bilateral desde esta perspectiva y, sobre todo, sin sostenibilidad a largo plazo, ya que hasta ahora no han tenido continuidad más allá de tres años de la duración del programa, cuando no han sido acciones anuales por impulso de una persona técnica temporal. En este apartado se puede incluir también el trabajo de prácticas realizado por algunas de las becarias del Master del Programa de Cooperación Internacional del Instituto de la Mujer, que han trabajado la perspectiva de género en los proyectos en curso como parte de sus prácticas académicas.

Finalmente, la AECE ha presentado, como parte de los resultados de su esfuerzo en adecuarse a los compromisos de igualdad de género, la inclusión del sector *Mujer y Desarrollo* en los PACI. Este sector que hemos analizado en los Seguimiento de los PACI, es una compilación de los proyectos que la cooperación española financia en su mayoría bajo un enfoque de actuación MED.A través del mismo se atiende una situación puntual y coyuntural de las mujeres beneficiarias, normalmente determinada por las prioridades de los financiadores, sin que se pueda afectar necesariamente a las causas estructurales de la desigualdad de las mujeres res-

pecto a los hombres. Dada la escasa importancia que la igualdad de género ha recibido como Estrategia integral y transversal de la cooperación española, esto es únicamente una consecuencia lógica y predecible. Si bien es necesaria la financiación de proyectos para las mujeres, no existe capacidad para formularlos y ejecutarlos en el marco de una estrategia de empoderamiento de las mujeres, que por otra parte, es la otra manera, aunque desconocida en España por ahora, de integrar un enfoque de género en la cooperación para el desarrollo.

El apartado sobre *Mujer y Desarrollo* de los PACI, da cuenta, por otra parte, de que **el volumen de recursos económicos movilizados en este objetivo no supera el 1% del total de la AOD bilateral no reembolsable**, en ninguno de los años analizados con posterioridad a la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional de 1998. En este capítulo se incluyen, además, no únicamente los proyectos incluidos en los Programas bilaterales, sino también los proyectos cofinanciados por las ONGD a través de diferentes convocatorias de subvenciones y los financiados por el Instituto de la Mujer en su Programa de Cooperación Internacional. Por tanto, el esfuerzo realizado por la AECE es aún menor que el porcentaje mantenido por la OPE, el organismo responsable de la planificación y evaluación de la política.

Si bien es cierto que el sector *Mujer y Desarrollo* de los PACI se ha ido detallando y mejorando al desagregarlo por actores y sectores en las últimas ediciones, como resultado de la adecuación del documento a los apartados establecidos por la Ley, no es menos cierto que **su contenido adolece también de poca concreción y severos desajustes en las cifras que ofrece**. Es tarea ardua aclarar los montos totales dedicados a lo que se denomina sector *Mujer y Desarrollo* y los porcentajes finales que el sector supone en el total de AOD cuando las cantidades detalladas en diferentes apartados por sectores y actores no dan la misma suma.¹³ Así mismo, también es di-

13. Esto es especialmente evidente a medida que los documentos especifican con más detalle las cantidades totales diferenciadas por actores. Véanse las páginas 392, 400 y 402 del Seguimiento PACI-2002 disponible en la sección de documentación de la AECE (www.aeci.es).

facil asegurar el enfoque de género en los proyectos cuando sólo se conoce una relación de los títulos de éstos. Y más difícil aún es conocer hasta qué grado la ayuda oficial al desarrollo en España se concibe en consonancia con el objetivo de igualdad de género mediante la simple mención de los proyectos que financia.

De la simple relación y mención sí se puede, en cambio, inferir que una abrumadora mayoría de los proyectos y programas financiados con los presupuestos de la AOD en sus diversos sectores –más allá del de *Mujer y Desarrollo*– así como distintos instrumentos, no son objeto de incorporación del enfoque de género. La propia limitación que la cooperación española establece a los ámbitos susceptibles de integración del enfoque de género, es decir, los proyectos de las mujeres, **deja fuera del ámbito de lo posible toda la cooperación financiera, la ayuda humanitaria, la ayuda de emergencia y la sensibilización y educación para el desarrollo**, de los cuales nada se sabe respecto a su proceso de integración en el enfoque de género. Especialmente grave es el caso del instrumento de la Ayuda Humanitaria, considerado por Naciones Unidas¹⁴ y donde las necesidades de la ayuda son especialmente diferentes para hombres y mujeres.

Tras esta corta trayectoria de actuaciones inconexas, fruto posible del desinterés político y una marcada debilidad institucional, tuvo que ser recibida con gran expectación el proyecto de elaboración de una Estrategia para la igualdad de género en la cooperación española, anunciada por los representantes políticos tras la aprobación del Plan Director a finales de 2000.

La estrategia de igualdad de la Oficina de Planificación y Evaluación

En efecto, una de las actuaciones de mayor trascendencia emprendidas por la AECl, en

concreto por la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), fue el anuncio de elaboración de una estrategia de género para cumplir con la normativa legal vigente. Máxime cuando el Plan Director aprobado parecía incapaz de articular un enfoque de género en todas las actuaciones de la cooperación española más allá de la retórica. En el círculo de interés sobre género y cooperación española, la noticia generó nuevas expectativas orientadas a ver superada la desafección política del tema y las debilidades institucionales que frenaban su concreción práctica.

Finalizando el año 2000 se dan los primeros pasos en este sentido, y tras diversas propuestas generadas por parte de un equipo multidisciplinar de investigadoras expertas en el tema, el trabajo encargado consta de dos componentes; una investigación y una guía o manual para personal técnico de la cooperación española. La investigación, que debía servir como documento base para la formulación de la Estrategia, se concreta en la realización de un diagnóstico sobre el estado de la cuestión del género en la cooperación española y la elaboración de un informe sobre las principales desigualdades sociales de las mujeres en los países prioritarios de la cooperación española.

Tres años más tarde, y tras un difícil proceso de acercamiento entre las demandas de la Administración y la visión del equipo investigador, en noviembre de 2003, la OPE organiza un seminario en el que da a conocer entre el personal español vinculado a la igualdad de género y cooperación internacional el segundo componente del trabajo encargado dentro del proyecto de Estrategia: la guía para el personal técnico de la cooperación española. Dicho seminario sirvió de espacio de intercambio entre las expertas mayoritariamente españolas, pero también latinoamericanas, sobre género y desarrollo, significando uno de los primeros encuentros que se organizaban con carácter público en el seno de un organismo guber-

14. Resolución 1325 (2000) de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

namental en España.¹⁵ En el encuentro se discutieron algunos aspectos de la guía metodológica que se presentaba como un instrumento concreto propuesto para contribuir a un proceso de transformación necesariamente mayor.

Con posterioridad a esta reunión circularon, oficial u oficiosamente, entre las personas asistentes al seminario algunos borradores de estrategias preparados por la OPE, que, sin embargo, ciñéndose a los temas propuestos en la guía metodológica, decepcionaron las expectativas creadas entre los grupos de interés sobre género y cooperación española.

El documento aprobado, *Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, fue publicado durante el primer trimestre de 2004. Este documento basa el objetivo de «igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres» en los compromisos sobre igualdad de género alcanzados en el marco internacional, vincula este objetivo con los principios de la cooperación española y establece la integración de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como componente horizontal estableciendo ámbitos y modalidades de intervención y prioridades geográficas. En este sentido, **el documento es un avance significativo por parte de la AECI y en especial de la OPE.**

No obstante, dado que nuestro análisis de este documento tiene que ser necesariamente exigente por cuanto la definición de una estrategia supone una oportunidad real y accesible para avanzar en un proceso recién iniciado, vamos a señalar sus principales debilidades desde un sentido propositivo que permita cierta reflexión sobre los temas pendientes pero al mismo tiempo posibles.

Comenzaremos tomando una definición de lo que significa una estrategia elaborada por el Programa de Género del PNUD. Según

este organismo, una estrategia es un «*guión de cómo se lleva a la práctica el objetivo de igualdad de género caracterizada por contar con un marco temporal definido, especificar responsables de tareas definidas y recursos con los que se lleva a cabo, utilizar un lenguaje claro y preciso y finalmente, ser viable y factible*».¹⁶

Las principales debilidades de la Estrategia aprobada, se vinculan en primer lugar con la **confusión terminológica**, y el vacío conceptual sobre lo que la cooperación española concibe como igualdad de género. La estrategia deja todavía pendiente redactar un documento oficial que establezca lo que los actores de la cooperación española entienden y pretenden con el objetivo de igualdad de género que sea extensible a nuestra propia sociedad. Este tema necesita un debate profundo, aún por realizar en los más altos puestos decisivos políticos, sobre lo que se quiere proporcionar a los hombres y mujeres de los países con los que se coopera para su desarrollo.

En este sentido, se continúa en el plano discursivo generado en el marco internacional sobre lo que hay que hacer, y aunque sigue la línea propuesta por el Programa de Acción de la UE de 2001, su elaboración es más reducida adoleciendo de una menor integración en los objetivos generales de la política española de cooperación internacional respecto del tema de la igualdad de género.

Así mismo, el análisis de la problemática a la que alude el documento sigue enmarcándose en el análisis de la situación de las mujeres típico del enfoque de Mujeres en el Desarrollo por lo que se restringe sobremanera el potencial de transformación del análisis de las relaciones sociales característico del enfoque GED.

La Estrategia no contempla la dotación de recursos económicos y humanos necesarios para su consecución, ni la creación de herramientas e indicadores adecuados a la práctica de la coope-

15. Con anterioridad, en el mes de mayo de 2003 se había realizado el I Encuentro sobre género de las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECI en Centroamérica y el Caribe «con el objetivo de mejorar la respuesta en el área de igualdad entre mujeres y hombres».

16. GENDER IN DEVELOPMENT PROGRAMME/UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (GIDP/UNDP). 2000. *UNDP Learning and Information Pack. Developing Strategies for Gender Mainstreaming*. Internet: <http://www.learning.undp.org>.

ración española, que permitan cerciorar que este objetivo trasciende el discurso de lo políticamente correcto y se lleve, de hecho, a la práctica. Planificar y trabajar desde una perspectiva de género no se limita a definir estrategias, mecanismos y conocer herramientas para el registro de datos, implica también la reflexión sobre las relaciones que se establecen entre hombres y mujeres que se involucran en el desarrollo comunitario, además de un análisis constante de estas relaciones y dinámicas y del posible impacto de nuestras acciones. Estos son aspectos no atendidos por el documento que quiere orientar las actuaciones en materia de igualdad en la cooperación española.

Por otra parte, es notoria la ausencia de estudios, talleres, consultas, presupuestos participativos y presupuestos de y para género, así como las previsiones de formación de los equipos técnicos sensibles al género y una formación específica que les permita reorientar su trabajo hacia la igualdad de género. Para asumir esta responsabilidad personal y social e interiorizarla, se deben poner los medios necesarios para impulsar espacios de reflexión interna en cada institución sobre la condición, situación y posición de las mujeres, en el contexto social donde se trabaja, profundizando en las desigualdades existentes, y en las relaciones de poder establecidas en base al género asignado. En este sentido, también se puede inferir que **la Estrategia ha sido elaborada sin contar con la participación de expertas y organizaciones no gubernamentales** que cuentan con mayor vivencia en las dificultades para integrar este objetivo

y que podían haber enriquecido el documento desde la experiencia práctica.

En definitiva, y retomando la definición de estrategia tomada del PNUD, el documento *Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres* **no puede considerarse una estrategia**, sino que se trata de un análisis u otra declaración de la problemática de género adaptado al caso de la cooperación española.

AOD en cifras: sector Mujer y Desarrollo

A partir del año 2001, se introduce dentro de los PACI un sector específico que detalla los recursos invertidos dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo para el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres. El *Seguimiento-PACI 2002*, el último editado, dedica un capítulo al análisis del sector «Mujer y Desarrollo» en el que se desagrega la AOD bilateral en este ámbito. Cabe destacar la importante mejora y el esfuerzo que la OPE ha realizado en este aspecto, a pesar de ciertos desajustes que todavía existen en las cifras.

Hemos analizado el sector «Mujer y Desarrollo» de los *Seguimiento-PACI* correspondientes a los años 1999, 2000, 2001 y 2002 referidos a la ayuda bilateral¹⁷ en este sector. Un primer comentario a señalar es que el volumen de la AOD dedicada a la «promoción de la mujer» se ha ido incrementando, paulatina aunque mínimamente,

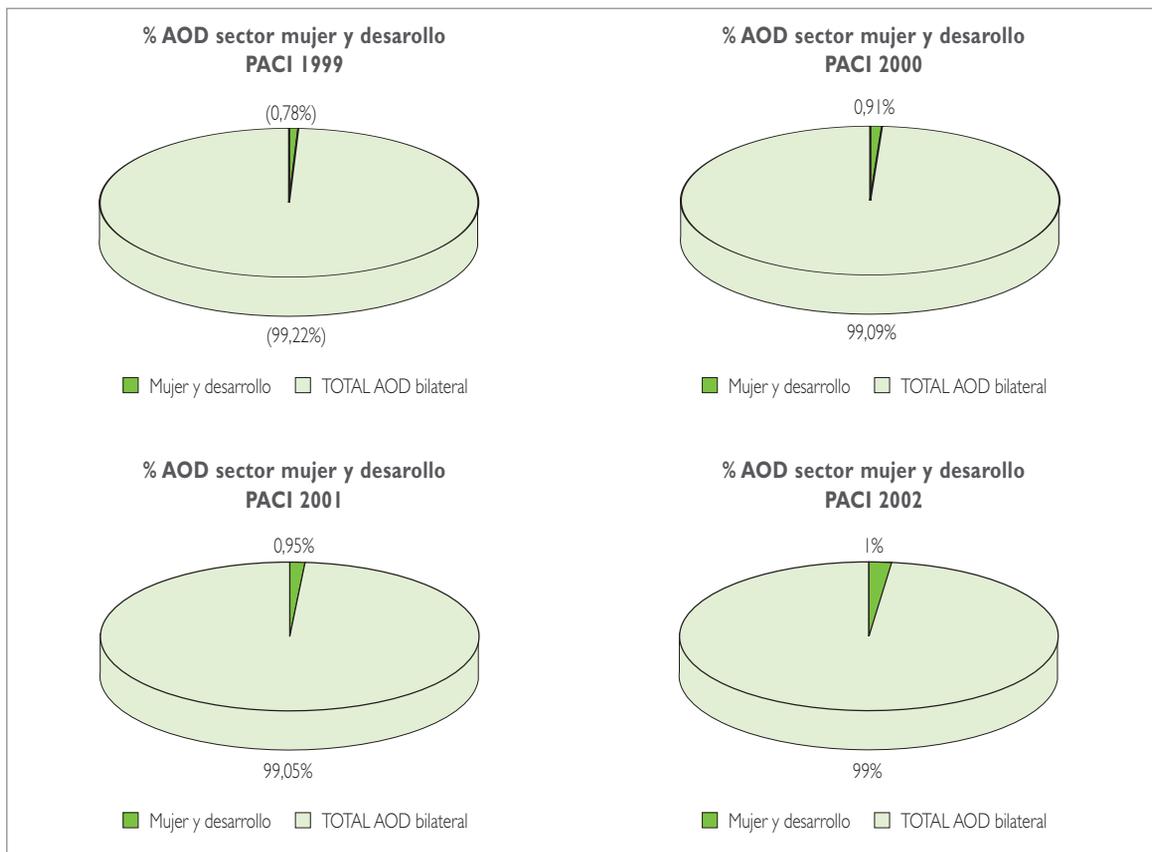
Tabla I Recursos incluidos en el sector Mujer y Desarrollo en números absolutos y porcentajes sobre el total de la AOD bilateral

Sector mujer y desarrollo	millones de euros	total AOD bilateral	% del total
PACI 1999	6,1 €	778,2 €	0,78
PACI 2000	7,4 €	803,9 €	0,91
PACI 2001	12,0 €	1.250,4 €	0,95
PACI 2002	10,7 €	1.059,1 €	1,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los *Seguimiento-PACI* de 1999, 2000, 2001 y 2002.

17. Hasta el año 2001 la ayuda dedicada a «Mujer y Desarrollo» se insertaba como un epígrafe de ayuda multisectorial correspondiente al los sectores económicos y sociales, no existiendo datos desagregados por instrumentos, actores, ni áreas geográficas.

Gráficos 1, 2, 3 y 4.
Porcentajes relativos al sector Mujer y Desarrollo
sobre el porcentaje total de la AOD bilateral



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 1.

desde el año 1999 en adelante, tal y como se puede observar en la tabla 1. No obstante, el porcentaje de dicha ayuda puede considerarse insignificante, un 1% del total de la ayuda, máximo alcanzado en el año 2002, si tenemos en cuenta que se trata de un objetivo transversal en todas las actuaciones, sectores, actores e instrumentos para el desarrollo. En este sentido, se puede advertir que resulta obvia la necesidad de ir aumentando paulatinamente los recursos dedicados a este sector. Por otra parte, también se puede resaltar el descenso del monto total de AOD entre el año 2002 respecto al 2001, lo que se traduce en que si bien en el año 2002 ha aumentado ligeramente el porcentaje del total

de la AOD bilateral dedicada a la «promoción de la mujer», el monto en euros se ha visto reducido en 2 millones de euros con respecto al anterior año.

De acuerdo con la información correspondiente a la AOD bilateral dedicada al sector que nos ocupa, de los *Seguimiento-PACI* años 2001 y 2002, y con relación a los actores que han ejecutado los recursos, se pueden percibir ciertos cambios en la distribución de la ayuda.

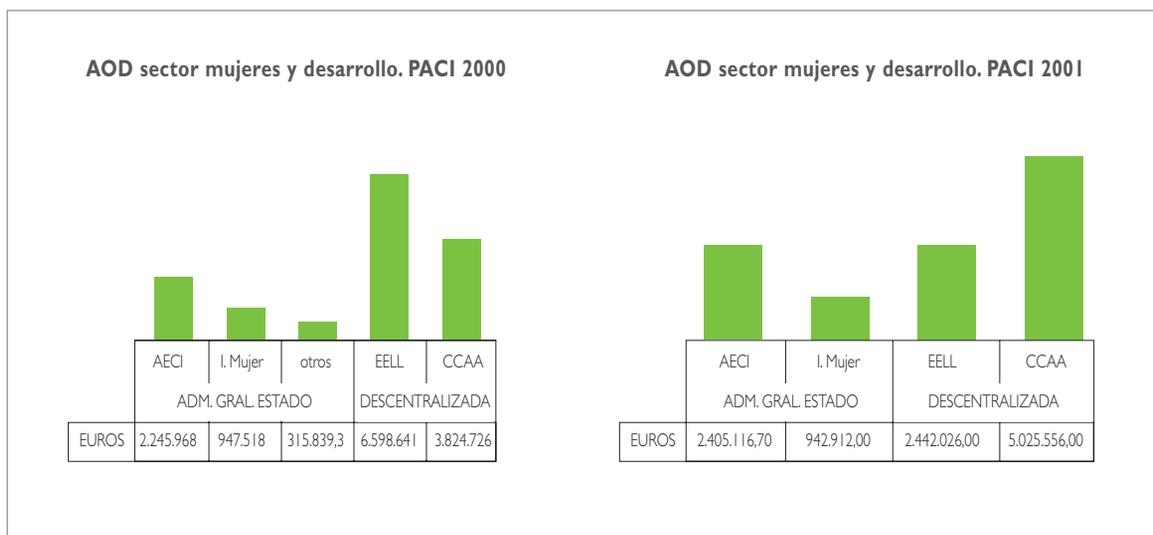
En los gráficos 5 y 6 hemos diferenciado entre recursos distribuidos por la Administración General del Estado, a través de la AECEI y el Instituto de la Mujer,¹⁸ y los de la Cooperación Descentralizada, a través de los Entes Locales y las Comunidades Autónomas.

18. En el seguimiento del PACI 2001 existen recursos canalizados a través de la subdirección de Relaciones Internacionales, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y otras instituciones, que hemos englobado en la columna «otros».

Como se puede apreciar, el monto canalizado por la AECI, en gran medida a través de las ONGD, y el Instituto de la Mujer a través del programa «Mujeres y Desarrollo», no experimenta muchos cambios. En el caso de la Cooperación Descentralizada, se puede observar

el aumento de la ayuda en el caso de las CCAA, quienes incrementan su inversión en este sector en más de 1 millón de euros, y en el caso de los EELL, la situación se trueca ya que el descenso de la ayuda supone una pérdida para el sector de más de 4 millones de euros.

Gráficos 5 y 6.
Desagregación del sector Mujer y Desarrollo por actores



Fuente: Elaboración de las autoras a partir de los Seguimiento-PACI 2001 y 2002.

4. Conclusiones

Al comenzar este artículo dejamos planteada una cuestión, ¿es la igualdad de género un objetivo real de la AOD española? Para concluirlo, pretendemos contestarla sobre la base de lo que hemos expuesto.

Si por objetivo *real* entendemos una expresión retórica asumida en el discurso político y en listado de intenciones sobre lo que se debe hacer para mejorar la calidad del desarrollo y la democracia, la respuesta a nuestra pregunta es afirmativa. La Ayuda Oficial al Desarrollo en España ha aprendido, desde la segunda mitad de la década de los noventa, a incluir formal —que no sustancialmente—, la igualdad entre mujeres y hombres, confundiendo con igualdad de género, entre los objetivos de la ayuda oficial al desarrollo de manera transversal, horizontal y sectorial. Para

dejar constancia de ello, ha reconocido y ratificado diversos Tratados, Convenciones, Protocolos y Declaraciones que aseguran que el objetivo de igualdad de género es fundamental para el logro de un desarrollo humano y sostenible.

Si por objetivo *real* entendemos un fin, una meta precisa, un resultado que las instituciones gubernamentales persiguen lograr a través de la puesta en marcha de la política oficial de cooperación para el desarrollo, nuestra respuesta es, a nuestro pesar, negativa. La cooperación española ha realizado diferentes actuaciones dirigidas principalmente a integrar a las mujeres en el desarrollo a lo largo de la última década del siglo XX y si bien se han conseguido ciertos avances en dirección a este objetivo, es ampliamente sabido

que estas acciones no contribuyen a lograr el objetivo de igualdad de género.

La asunción del objetivo de igualdad de género necesita de cambios evidentes en diferentes niveles, ámbitos y actores de la cooperación española que no se han experimentado en el caso español. Como primera medida es **necesario trascender la retórica internacional y que la comunidad de la cooperación española para el desarrollo reflexione conjuntamente sobre el significado e implicaciones de adoptar el objetivo de igualdad de género**, sobre los costes personales, económicos y sociales que conlleva modificar las relaciones de género desiguales. Ello debería quedar recogido en un documento directriz alumbrado por la propia cooperación española que permitiría dar un primer paso para asumir, interiorizar y hacer nuestro el objetivo de igualdad de género en nuestro sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

Existe otra medida básica y fundamental: definir e implementar las dos estrategias de género varias veces mencionadas; 1) *la institucionalización del enfoque de género* dirigida al ámbito de las organizaciones implicadas en la cooperación para el desarrollo, persiguiendo una reorganización de sus políticas, sus procedimientos y su cultura organizacional —aspectos que no todos se han contemplado en el documento de *Estrategia para la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres* aprobado a comienzos de 2004— y 2) *el empoderamiento* de las mujeres, dirigida a procurar un proceso de cambio desde las mujeres hacia su relación

desigual con los hombres, que culmine en una redefinición de las relaciones de género de cada sociedad. Ninguna de estas dos estrategias ha sido definida en los términos adecuados para lograr la igualdad de género en la AOD española.

La colaboración y cooperación interministerial y el diálogo institucional entre los organismos responsables de la igualdad de género y la cooperación para el desarrollo es, así mismo, vital y necesaria para impulsar y coordinar la integración del enfoque de género en el ámbito de la cooperación internacional. Las serias dificultades de comunicación y coordinación que han tenido en los últimos años la Unidad de Género de la AECEI y el Gabinete de Relaciones Internacionales del Instituto de la Mujer, han dificultado el trabajo común que tienen pendiente. La recuperación del liderazgo del mecanismo de igualdad en España en la agenda de la cooperación española, pasa también por renovar y revitalizar su Programa de Cooperación Internacional, aprovechando los recursos humanos que ha generado —más de trescientas personas formadas en género y desarrollo a través de su Master— para articular una red de técnicas y profesionales que puedan llevar a cabo el objetivo de la igualdad de género.

Sin embargo, nada de ello será posible mientras no exista una verdadera voluntad y liderazgo políticos, desde los más altos puestos con poder de decisión con recursos suficientes, que recuerde y haga recordar a los diferentes agentes de la cooperación el compromiso con la igualdad de género más allá de los momentos concretos de oportunidad política.

Reflexiones finales

No nos resulta fácil dar una respuesta contundente a pregunta tan trascendente, aunque en este espacio hayamos intentado contestar, de forma poco complaciente al tiempo que exigente, una cuestión latente y recurrente para la cooperación española. Estamos convencidas de que otras visiones sobre este tema pueden dar lugar a respuestas comple-

mentarias y enriquecedoras para emprender el necesario debate que permita a la cooperación española actuar conforme el objetivo de igualdad de género. Por nuestra parte, seguimos ofreciendo muchas otras preguntas que han quedado en el teclado.

¿Buscamos conseguir la igualdad de género en las sociedades en desarrollo sobre la base

de nuestra propia tradición igualitaria o necesitamos promover un cuestionamiento de nuestras propias concepciones implícitas en la formulación, ejecución y evaluación de nuestra política de cooperación para el desarrollo?

¿Se intenta ajustar una fórmula hecha de lo que significa la igualdad en España para que se aplique en cada una de estas sociedades, o pretendemos facilitar un proceso en el que los hombres y mujeres de las sociedades en

desarrollo cuestionen aquellas relaciones sociales propias de su cultura que resultan discriminatorias y crean desigualdades para alguno de los sexos con relación al otro?

¿Creemos que las mujeres del Sur necesitan nuestra ayuda o presentimos que el adecuado reconocimiento y remuneración del trabajo que realizan las mujeres haría insostenible nuestro actual sistema de organización social, política, económica y cultural?...

5. Propuestas y recomendaciones del grupo «Género y Desarrollo» de la CONGDE¹⁹

Desde el grupo «Genero y Desarrollo» se han venido trabajando propuestas que acompañasen las iniciativas políticas en materia de género y desarrollo, como representación y voz de una gran parte de profesionales de la cooperación y el desarrollo. En este sentido, el grupo tiene elaborados diferentes documentos.

Dentro de las recomendaciones generales hay que señalar la implementación de **estrategias de género** en todos los organismos de cooperación al desarrollo, con sus correspondientes recursos, a los que se den seguimiento y evaluación para verificar el impacto de las actuaciones. **La incorporación del tema en las comisiones mixtas, así como la promoción de mujeres en puestos de toma de decisiones**, son otras medidas para favorecer la integración de la perspectiva de género. El Grupo «Género y Desarrollo» tiene elaboradas además, propuestas más específicas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo respecto a las prioridades **geográficas y sectoriales** establecidas. Principalmente se recomienda, como medida de apoyo a iniciativas en materia de igualdad, priorizar a aquellos países que han ratificado y aplican los compromisos recogidos

en las Convenciones y Tratados Internacionales sobre los Derechos Humanos de las Mujeres.

Debe, además, aplicarse de manera transversal en todos los sectores así como en los instrumentos de la ayuda: Proyectos, Ayuda por programas, Cooperación Técnica, Ayuda Alimentaria, Ayuda Humanitaria, Fondo de Ayuda al Desarrollo, Alivio y Condonación de la deuda externa, Programas de Cofinanciación con las ONGD, Educación e investigación sobre el Desarrollo y Microcréditos. Para todos ellos hay extensa teoría y documentación, y algunos de ellos sufren de manera más virulenta las desigualdades de género, como puede ser el caso de la Ayuda Humanitaria. Se recomienda también aplicar el análisis de género²⁰ como herramienta, desarrollando indicadores específicos en cada uno de los instrumentos que permitan valorar los avances realizados.

Entre los **medios** para la consecución del objetivo de igualdad de género y las acciones a emprender, cabe destacar la necesidad de formular políticas y potenciar el diálogo entre todas las partes involucradas en los procesos de desarrollo acerca de la prioridad del objetivo de igualdad de género y de la importancia

19. Las recomendaciones completas se encuentran en el documento *Propuesta para una Estrategia para la Igualdad de Género en La Política de Cooperación Española*. Se encuentra disponible en la web de la CONGDE www.congde.org.

20. Adaptación del texto *Diez años de trabajo por una agenda de los Derechos de las mujeres en la cooperación Internacional al Desarrollo* Grupo Género y Desarrollo de la CONGDE. 2000.

de la formulación de políticas en este sentido.

El fortalecimiento de las **capacidades institucionales** es otro de los puntos a tener en cuenta, trabajando la inclusión de la perspectiva de género en la programación, gestión y planes, y realizando seguimiento y revisión constantes por parte de un personal formado en género y sensible a él, en la actualidad casi inexistente en España. La formación de personal técnico especializado se hace también necesario, así como la reactivación de la Unidad de género de la AECL, tratado anteriormente. Para todo esto se requiere unos mecanismos, herramientas y procedimientos específicos que tienen que ser, a su vez, fortalecidos y en muchos casos, creados.

Tienen, además, que crearse **mecanismos específicos** de identificación, formulación y análisis, que permitan definir actuaciones con impacto positivo de género, así como potenciar los estudios e investigaciones sobre género. Los **procedimientos institucionales**

con respecto al género, son otro de los factores necesarios para garantizar la sostenibilidad del trabajo, acompañado de procedimientos de análisis, evaluación, y sistematización para evitar la pérdida de recursos, información y experiencia adquirida.

Por último destacar la importancia del intercambio de prácticas, así como de la necesidad de una correcta coordinación entre agentes de desarrollo. En este aspecto se recomienda promover la coordinación entre el personal que trabaja, tanto en las instancias de decisión como en los niveles más operativos, de los organismos de gestión de la ayuda para que la igualdad entre mujeres y hombres forme parte de todos los programas, proyectos y acciones de cooperación. La inclusión del objetivo de igualdad de género debe estar presente en todas las acciones de desarrollo nacionales, internacionales y multilaterales, además de fomentarse el intercambio y la sistematización de buenas prácticas.

EL GRUPO «GÉNERO Y DESARROLLO» DE LA COORDINADORA DE ONGD²¹

El *Grupo Género y Desarrollo* inició sus actividades en 1989, (con el nombre «Mujeres y Desarrollo») por iniciativa de un grupo de mujeres de ONGD de la Coordinadora. Esta iniciativa partió de la consideración de que el importante papel que las mujeres juegan en los procesos de desarrollo, no tiene su reflejo en la concepción ni en la implementación de las políticas y programas, que sistemáticamente ignoran su papel como agentes de desarrollo.

Desde su creación, el «Grupo Mujeres y Desarrollo» se marcó los siguientes objetivos: **Influir** en las políticas española y europea para la toma de conciencia de las cuestiones relacionadas con el género y el desarrollo. **Potenciar** el papel de las mujeres en el mundo y promover un desarrollo con Equidad. **Introducir** el enfoque de género en el trabajo de las ONGD. **Reforzar** el contacto con mujeres del Sur y redes internacionales de mujeres.

Desde esta perspectiva, el Grupo se planteó la necesidad de actuar en la triple línea de: promover la integra-

ción del enfoque de género en las políticas de cooperación y de desarrollo, así como en las de las propias ONGD y la sociedad civil en general, y fomentar la reflexión y el debate sobre asuntos relacionados con las mujeres y el desarrollo. La actividad del Grupo ha venido determinada en gran medida por las Cumbres y Conferencias Internacionales que abordan cuestiones que afectan a las condiciones de vida de las mujeres en el Norte y en el Sur. El vínculo con otras organizaciones de mujeres se mantiene, sobre todo a través de la participación en la red europea WIDE (*Women in Development Europe*), a la que pertenece desde 1989 y de la que es plataforma nacional en España.

Entre las actividades que el grupo realiza interna y externamente, se encuentra la elaboración y asistencia a talleres, cursos, y jornadas así como a conferencias internacionales, como espacios de debate y discusión con agentes internacionales de desarrollo. El grupo Género y Desarrollo ha participado, entre otras, en la

21. El análisis de género analiza las relaciones entre mujeres y hombres y su conexión con las acciones que se enmarcan en los distintos instrumentos de la cooperación al desarrollo en términos de necesidades, impacto y resultados.

Conferencia de la UE y Foro, preparatoria de la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, y la Conferencia Regional Europea y Foro, ambas en 1994, así como en el Comité Preparatorio de Beijing+5 en 1995.

Por otra parte, cabe destacar el valioso trabajo realizado en cuanto a elaboración de diversa documentación y publicaciones sobre género, desarrollo y cooperación, entre las que se encuentran títulos referentes en los recursos sobre género y desarrollo. Entre las más significativas, las siguientes: *Integración de Temas de Género en la Cooperación para el Desarrollo de la UE*, de 1996, un documento de posicionamiento de la CONGDE, a tra-

vés del grupo, sobre las políticas de la Unión Europea; *Más Allá de Beijing. Género, Cooperación y Desarrollo* de 1998, que analiza el seguimiento y puesta en práctica de los acuerdos tomados en la Conferencia de Beijing y *Pasos para la Puesta en Práctica de la Plataforma de Acción de Beijing y la Resolución de Género de la UE* de 1998.

Entre los documentos más recientes, caben destacar *Las mujeres en el mercado*, un manual para la alfabetización popular en economía del año 2002, dentro de sus actividades en la red europea WIDE, así como su *Propuesta de Estrategia para la igualdad de Género en la Política de Cooperación Española* realizada en el año 2001.²²

6. Bibliografía

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. 1998. La Agencia Española de Cooperación Internacional y la igualdad de género en la ayuda oficial al desarrollo: Informe 1997. Madrid: AECI/ MAE.

1999. La Agencia Española de Cooperación Internacional y la igualdad de género en la ayuda oficial al desarrollo: Informe 1998. Madrid: AECI/ MAE.

2000. La Agencia Española de Cooperación Internacional y la igualdad de género en la ayuda oficial al desarrollo: Informe 1999. Madrid: AECI/ MAE.

2001. Memoria de actividades de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en materia de promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en los procesos de desarrollo: año 2000. Madrid: AECI/ MAE.

2002. «La igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación española» en www.aeci.es/9-Proyectos/igualdad/I_politica-aeci.htm. Internet: 15 de junio de 2004.

Congreso de los Diputados, 1992. *Informe sobre*

los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

«Sobre sexo y género», *El País*, 1-06-04.

GENDER IN DEVELOPMENT PROGRAMME/UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (GIDP/ UNDP). 2000. *UNDP Learning and Information Pack. Developing Strategies for Gender Mainstreaming*. Internet: <http://www.learning.undp.org>.

2002a. *Gender Equality: Practice Note*. Internet: <http://www.undp.org/gender/policy.htm>.

INSTITUTO DE LA MUJER. 1996. *Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción*. Madrid: Instituto de la Mujer/Ministerio de Asuntos Sociales.

RAZAVI, Shahra y MILLER, Carol. 1995a. *From WID to GAD: Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse*. Occasional Paper n° 1, UN Fourth World Conference on Women. Ginebra: UNRISD.

22. El grupo «Género y Desarrollo», a lo largo de su trayectoria, ha elaborado gran cantidad de documentación, y publicado distintos títulos sobre la materia. La información se encuentra en la sede de la CONGDE.