

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL FINAL DE UN CICLO

JOSÉ ANTONIO ALONSO

Catedrático de Economía Aplicada

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

1. INTRODUCCIÓN

El Gobierno formado tras las elecciones del año 2000 se encontraba en una situación óptima para propiciar un salto de calidad en la política española de cooperación al desarrollo. El legado de la legislatura anterior, aunque admitiese objeciones, debía juzgarse con tonos netamente positivos. Es cierto que no había logrado progreso alguno en la cuantía de la ayuda, pero, a cambio, dejaba una serie de iniciativas de interés en los ámbitos legislativos, de diseño estratégico y de mejora de los procedimientos técnicos de gestión que podían augurar, caso de que se consolidasen, un avance significativo en la calidad de la política de ayuda. Así lo constató el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en su evaluación de 1998, en la que se hacía mención a las expectativas que suscitaba el programa de medidas en curso. Lamentablemente, aquellas expectativas quedaron manifiestamente frustradas en la legislatura que ahora se cierra. No sólo no se produjo avance alguno, sino que se registraron manifiestos retrocesos en la concepción de la ayuda y en el clima de diálogo político preexistente. El presente artículo pretende hacer balance de esta legislatura que ahora se cierra, reflexionando acerca de los cambios institucionales que el sistema requiere. Se partirá para ello de lo que constituye la aportación básica de la que se partía: la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobada en julio de 1998.

2. EL LEGADO DE LA LEY

La ley comportó un importante paso adelante en la institucionalización normativa de la política española de ayuda. Para una cooperación como la española, construida a retazos, a través de decisiones sucesivas, y carente de textos doctrinales y programáticos, la elaboración de la ley constituía una oportunidad única para ordenar de una manera integral el sistema. Y, en efecto, la ley establece, de una manera sistemática y con un enfoque muy apropiado, los principios y objetivos, las instituciones, competencias e instrumentos propios del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo.

El proceso de elaboración de la ley fue seguido muy activamente por los sectores sociales implicados en la ayuda, que, finalmente, con matices menores, respaldaron la propuesta. De tal forma que la ley que fue aprobada con un amplio respaldo en el Parlamento, consagrando un modelo de cooperación en línea con la doctrina internacional, sistematizada por el CAD de la OCDE.

Pero, acaso, la contribución más decisiva de la ley es que pretendió dar respuesta normativa a alguna de las debilidades y carencias más significativas de la cooperación española. En concreto, la ley ofrecía cinco novedades de interés:

- En primer lugar, define un *marco doctrinal* apto para orientar la política de ayuda. En concreto, se establece la necesidad de concebir la lucha contra la pobreza como el objetivo central al que se debían orientar los esfuerzos en materia de cooperación; se asume el concepto de desarrollo humano como el marco doctrinal desde el que entender el desarrollo; y se definen una serie de objetivos que en lo esencial recogen los aspectos básicos de la agenda internacional relacionados con la equidad de género, la sostenibilidad ambiental, el buen gobierno o la defensa de los derechos humanos. Dada la elevada vinculación que la cooperación española tenía con operaciones comerciales, la definición que hace la ley constituía un avance notable y sentaba las bases para una posible reorientación futura de la ayuda.
- En segundo lugar, la ley establece un *marco para la planificación de la ayuda*, generando los mecanismos necesarios para dotar de un mayor aliento estratégico a la cooperación. Dado el carácter reactivo y disperso de la cooperación española, hasta entonces carente de definición estratégica de mediano alcance, tal respuesta resultaba un importante paso adelante. En concreto, el ciclo de planificación se define a través de cuatro instrumentos básicos: el *Plan Director*, elaborado para cuatro años; el *Plan Anual* que concreta la labor del Plan

Director en cada uno de los años de su vigencia; las *Estrategias Sectoriales* para orientar la ayuda en cada uno de sus ámbitos especializados de trabajo; y las *Estrategias País*, que definen la concreción de las tareas de ayuda en cada país. En su conjunto, conforman un cuadro de instrumentos aptos para el desarrollo de una política estratégica de la ayuda.

- En tercer lugar, la ley avanza en el propósito de *integrar los instrumentos de ayuda*. En concreto, tratando de disolver el carácter bicéfalo de la cooperación española, la ley atribuye las funciones directivas al Ministerio de Asuntos Exteriores, al que hace responsable de la política de ayuda en su conjunto, con independencia de las competencias de gestión de cada cual. A su vez declara que todos los instrumentos de la ayuda deben someterse a los propósitos que la ley define, lo que comporta una clara llamada de atención a los modos en que tradicionalmente se habían gestionado los créditos FAD, mucho más orientados hacia objetivos comerciales que a los relacionados con la ayuda. Éste es el motivo por el que los responsables del Ministerio de Economía y de la Secretaría de Estado de Comercio Exterior se mostraron, en su momento, notablemente resistentes a la aprobación de la ley.
- En cuarto lugar, la ley trata de avanzar en la *coordinación de los actores de la ayuda*. En concreto, además de reforzar la CICI y reafirmar el papel del Consejo de Cooperación al Desarrollo, la ley crea una nueva instancia de coordinación: la Comisión Interterritorial, con la misión de promover la coordinación de las iniciativas de la Administración Central y de las Administraciones Autonómicas y Locales. Al tiempo, propone también la creación en el seno del Congreso de una Comisión parlamentaria para el seguimiento de la política de ayuda.
- Por último, en su artículo 4, la ley asume la necesidad de promover la *máxima coherencia* entre la política de ayuda y el resto de las políticas públicas con incidencia sobre los países en desarrollo.

Acorde con lo señalado, la ley abría notables posibilidades para mejorar los niveles de eficacia y calidad de la cooperación española. Como veremos, esas posibilidades no se aprovecharon; e, incluso, cabe afirmar que se ha retrocedido respecto a aquello que la ley sugiere.

3. LA ÚLTIMA LEGISLATURA

Desde 1997 en que se inició la elaboración de la ley hasta la actualidad, la cooperación española atravesó por dos etapas claramente diferenciadas. Pese a la continuidad en el color político del Gobierno, las Elecciones Generales de 2000 marcaron una abrupta ruptura en la orientación, propósitos y estilo

de trabajo de las autoridades responsables de la cooperación gubernamental española. En un primer momento, y hasta el año 2000, se impulsa un proceso de reforma de la cooperación española inspirado en las recomendaciones que emanan del CAD. En definitiva, lo que se pretende es ordenar la ayuda, para dotarla de una mayor vocación estratégica, y mejorar los contenidos técnicos de sus acciones a través de un más exigente seguimiento del ciclo del proyecto. A este impulso reformador responde la elaboración de la ley, la puesta en marcha, por primera vez, de un plan de evaluaciones sobre acciones e instrumentos de la cooperación española y el intento de elaboración de un Plan Director de la Cooperación acordado con el resto de los actores de la ayuda.

Tras las Elecciones de 2000, el Partido Popular obtiene la mayoría absoluta y se produce un importante cambio en la orientación de la política de ayuda. Se abandona el esfuerzo reformador de la anterior legislatura y se pasa a defender una concepción de la cooperación más directamente vinculada a los intereses —comerciales y culturales— de la política exterior española. Como consecuencia de esta involución, se entra en clara beligerancia con las recomendaciones que emanan del CAD relacionadas con el objetivo de reducción de la pobreza y se quiebra el diálogo con los actores sociales.

Son cambios de suficiente entidad como para motivar una movilización de más de 200 personas y de 100 organizaciones comprometidas con la ayuda, que suscribieron un Manifiesto titulado *Ante la contra-reforma en el sistema de ayuda: por una política de cooperación efectivamente orientada a combatir la pobreza*. Entre los hechos que revelan la naturaleza de esta regresión, cabe destacar los siguientes aspectos:

- En primer lugar, se abandona el borrador de Plan Director consensuado en la legislatura anterior y se sustituye por un nuevo documento, notablemente alejado en sus principios, fundamentación técnica y exigencias estratégicas del documento anterior. Se eliminan del nuevo documento las referencias a aquellos principios —como el de asociación, apropiación de la ayuda por parte del receptor, integración de instrumentos o coherencia de políticas— que el antiguo documento recogía; y se insiste en el papel de la ayuda como instrumento al servicio de los intereses de la política exterior española. Adicionalmente, se hace una formulación notablemente contradictoria del objetivo de lucha contra la pobreza que la ley había definido como propósito básico de la cooperación.
- En segundo lugar, se procede a modificar la composición del Consejo de Cooperación, alterando para ello un real decreto que apenas tenía seis meses de vigencia. El propósito de semejante reforma era incrementar la cuota correspondiente a los representantes de la Administración, asegurar el nombramiento por parte del Secretario de Estado de los expertos

y expertas y reservarse la capacidad de designar a una parte de la representación de las ONG, alterando el principio que hasta entonces había regido la selección de los miembros. Estos cambios terminaron por convertir al Consejo de Cooperación en un órgano puramente designativo, deslegitimando su función como órgano de participación tal como lo define la Ley de Cooperación.

- En tercer lugar, el Gobierno procedió a acometer una reforma de la AECAI en el sentido opuesto al que los actores de la ayuda venían demandando. En lugar de fortalecer el perfil de la institución como Agencia de Desarrollo, se ha contribuido a diluir su especialización, implicándola en tareas de promoción cultural en ámbitos que poco tienen que ver con la ayuda al desarrollo; frente a la necesidad de fortalecer la capacidad de diseño de políticas de la AECAI en los ámbitos de la política de ayuda que se definen como prioritarios, se mantiene la estructura geográfica de la organización, sin unidades de apoyo técnico para las prioridades sectoriales; y en lugar de impulsar la mejora técnica en los procedimientos de gestión, se amplían los espacios de discrecionalidad en los procesos de asignación de recursos.
- En cuarto lugar, a lo largo de estos últimos años se ha frenado tanto el Plan de Evaluaciones de la ayuda como el proceso de elaboración de *Estrategias Sectoriales* y de *Estrategias de País* que se había iniciado en el período precedente. Los documentos de Estrategia Sectorial, que podrían constituir un punto de encuentro de los actores de la ayuda, han sido elaborados con criterios poco exigentes desde el punto de vista técnico y con unos procesos de participación selectiva. Se ha mejorado notablemente el nivel de información emitida sobre la ayuda española desde la OPE, pero sin que ello se haya traducido en una formulación de alternativas de acción más participadas y comprometidas.
- En quinto lugar, el Gobierno aprobó unas nuevas bases de cofinanciación de ONG, admitiendo fórmulas de mayor compromiso que la estricta financiación de proyectos singulares. La existencia de estas modalidades de cofinanciación contó inicialmente con el apoyo de los actores de la ayuda. Pero la reglamentación establecida por el Gobierno fue criticada por las ONGD, tanto en sus aspectos financieros y técnicos como por la negativa de la Administración a incluir los criterios de objetividad y transparencia en la adjudicación de ayudas.

Como consecuencia del proceso descrito de regresión del sistema de ayuda, se deterioró de manera notable el clima de diálogo entre la Administración y buena parte de los actores de la ayuda. La incapacidad de percibir la crítica como una contribución al enriquecimiento de la política de ayuda ha hecho que la SECIPI prescinda de la labor dictaminadora del

Consejo de Cooperación; al igual que explica la exclusión activa en las labores de asistencia a la Administración de cuantos expertos u ONG hayan formulado reservas acerca de la nueva orientación de la política de cooperación. Esta forma de proceder ha alimentado la tensión y la desconfianza entre los actores de la ayuda, repercutiendo de forma negativa sobre la fortaleza del conjunto del sistema.

4. EVOLUCIÓN DE LA AYUDA

Pese al retroceso experimentado en la concepción de la política de ayuda, lo cierto es que en el período se registró un incremento significativo en la cuantía de los recursos manejados, si bien tal incremento se produjo a través de operaciones de dudosa sostenibilidad en el tiempo. En concreto, la legislatura anterior concluyó, en 1999, con una AOD española de 1.279 millones de euros, el 0,23% del PIB. Dos años más tarde, en 2001, la ayuda llegaba a su máximo histórico, de 1.906 millones de euros, lo que supone un coeficiente cercano al 0,30% del PIB. En gran medida, este crecimiento estuvo asociado a una operación triangular de cancelación de deuda entre España, Nicaragua y Guatemala.

El efecto expansivo que semejante operación tuvo sobre la magnitud de la ayuda española debiera llamar a la reflexión. Como es sabido, la deuda cancelada responde a un crédito comercial otorgado a comienzos de la década de los ochenta para impulsar la creación de una empresa productora de pasta de papel en Guatemala (CEGULSA): empresa que, por incumplir la normativa ambiental, no llegó a entrar en funcionamiento. El crédito inicial alcanzaba los 180 millones de dólares, pero la cancelación de deuda permitió una anotación de cerca de 400 millones de dólares al cómputo de la ayuda española de ese año. Semejante proceder confirma el cuestionamiento de Raffer (2003) al modo de registrar la deuda condonada: en la contabilización del perdón figura el pasivo incrementado como consecuencia de los impagos previos. Hay, pues, un efecto contable de ampliación de la deuda (la llamada *deuda fantasma*), que repercute sobre la ayuda registrada en el momento de la condonación.

Una vez realizada la operación, en el año siguiente, 2002, la ayuda desciende a los 1.817 millones de euros, lo que supone en torno al 0,25% del PIB. Aunque es un retroceso respecto a la cuantía del año anterior, tanto el volumen de la ayuda como la intensidad relativa del esfuerzo financiero superan a la media del lustro precedente. Y se encuentran también por encima de las previsiones establecidas por el *Plan Director* para ese año (1.750 millones de euros). Aunque las operaciones de alivio de la deuda alcanzaron de nuevo una magnitud relevante en ese año, los componentes más dinámicos de la ayuda fueron la cooperación reembolsable (créditos FAD y microcréditos) y la ayuda autonómica.

Los datos tentativos de la ayuda correspondientes al año recién concluido, 2003, hacen pensar en unas magnitudes de nuevo superiores a lo previsto en el *Plan Director*, con cifras cercanas a 1.900 millones de euros (entorno al 0,27% del PIB). En este caso, contribuyó al crecimiento de la ayuda la canalización de recursos para las operaciones de acción humanitaria y de reconstrucción de Irak.

Si se observa en perspectiva, la ayuda ha crecido a ritmos perceptiblemente superiores a los de la legislatura anterior, pero apelando a instrumentos de dudosa sostenibilidad. Operaciones singulares —como la cancelación de una deuda significativa— o circunstancias excepcionales —como la guerra de Irak— han ayudado a este crecimiento. Es más, aquellos instrumentos que debieran ser el eje de una expansión estable, sostenida y programada de la ayuda (proyectos y programas) apenas experimentaron expansión en el período. Esta observación es relevante ya que España está emplazada a cumplir con el compromiso suscrito en la Conferencia de Monterrey, de alcanzar, como mínimo, el 0,33% del PIB de ayuda en el año 2006. Lo que exigiría un crecimiento continuado y sostenido de los recursos, sin que hasta el momento exista plan alguno para alcanzar tal meta.

5. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AYUDA

El estudio de la distribución geográfica de la cooperación española pone en evidencia que se trata de una ayuda altamente condicionada por consideraciones regionales de política exterior e indebidamente orientada de acuerdo con los niveles de renta de los países receptores. Respecto a la primera de las notas, apenas requiere justificación. Más del 40% de la ayuda bilateral española se orienta hacia Latinoamérica: una cuota que multiplica por tres la correspondiente a lo que el CAD de la OCDE dedica a aquella región. A cambio, es muy baja la orientación de recursos hacia los países de África Subsahariana, donde mayor es la intensidad de la pobreza (cerca de la mitad del promedio del CAD). Sin duda, esta orientación responde a las preferencias regionales de la política exterior española. Junto a ello, el otro gran vector explicativo de la asignación geográfica de los recursos es el interés de la política comercial española, que es lo que explica el protagonismo adquirido por Indonesia o China en el destino de nuestra ayuda. Así pues, los intereses de la política exterior o comercial española, y no tanto los niveles de carencia de los afectados, parecen orientar la selección de los beneficiarios efectivos de la ayuda española.

Este proceso ha afectado al nivel de cumplimiento de las previsiones del *Plan Director* en cuanto a los países llamados prioritarios. No deja de ser curioso que entre los cinco principales receptores de ayuda española en el bienio (1999/2000) esté Indonesia, que ni siquiera forma parte de la relación de

países prioritarios del *Plan Director*, al tiempo que otros que se definen como preferentes, como es el caso de Marruecos o Túnez, no se encuentran siquiera entre los 30 primeros. Una anomalía que se explica, en primer lugar, por la autonomía con que se asignan los créditos FAD, que no parecen someterse a los criterios de preferencia señalados en el *Plan Director*; y, en segundo lugar, por la ausencia de un compromiso por convertir las prioridades del *Plan Director* en criterios efectivos de asignación de ayuda.

Por ultimo, un rasgo adicional en la distribución de la ayuda española es su *inadecuada orientación de acuerdo con el nivel de renta de los beneficiarios*, presentando un perceptible sesgo a favor de los países ubicados en los estratos medios de renta y en contra de aquellos que se encuentran en el estrato de renta más bajo. De hecho, algo más de la mitad de la ayuda española del periodo 1996-2002 se dirigió a países de renta media, de acuerdo con la clasificación que al efecto realiza el Banco Mundial: un porcentaje que es notablemente superior al que el CAD destina a ese estrato de países —37%—. Y, a la inversa, es notablemente más baja la cuota que representan en la ayuda española el conjunto de los países de bajo ingreso —49% frente a 62% del CAD—. En particular, esta diferencia se aprecia en el caso de los países más pobres, que ocupan una cuota que es menos de la mitad de la que el CAD dedica a ese grupo de países —13% frente a 29%—.

Acorde con los datos, España incumple de modo manifiesto el propósito acordado en la última Conferencia sobre Países Menos Adelantados (PMA) de dedicar a ese grupo de países al menos un 0,15% del PIB de los donantes en forma de ayuda al desarrollo. La cuota correspondiente al caso español apenas alcanza al 0,02% en el año 2000. De hecho, España es, junto a Grecia y Estados Unidos, el país del CAD que menor esfuerzo relativo realiza a favor de los PMA.

Otra forma de analizar este mismo aspecto es considerando la ayuda per cápita que se ofrece a los países receptores de acuerdo con su nivel de renta. Conforme a su función redistributiva a escala internacional, cabría esperar una relación inversa entre el nivel de desarrollo del país receptor y la ayuda per cápita recibida. Éste, sin embargo, no es el caso de la cooperación española, ni tampoco de la del CAD en su conjunto. En ambos casos, el estrato de países de renta medio-baja recibe una mayor ayuda, en términos per capita, que el agregado de países menos desarrollados. Hay, no obstante, un marcado contraste entre ambos: mientras la ayuda per cápita ofrecida por el CAD a los países menos desarrollados es casi la misma que la otorgada a los países de renta medio-baja, en el caso español la primera es casi un tercio de la segunda. Es decir, el modelo español de asignación de la ayuda está sesgado a favor de los países de renta media (especialmente medio-baja), en perjuicio de los países más pobres.

Esta distribución de la ayuda plantea un problema de interés a la política de cooperación española, al contrastar el objetivo de lucha contra la pobreza que la ley le asigna con el nivel de desarrollo efectivo de los países

que son principales receptores de sus recursos. La Administración española ofrece dos argumentos para justificar la orientación de su ayuda. En primer lugar, se señala que es respecto a América Latina —países en su mayoría de ingreso medio— donde mayor ventaja tiene la cooperación española y donde, por tanto, más eficaz puede resultar, habida cuenta de la existencia de un mayor el grado de conocimiento y entendimiento mutuo. En segundo lugar, se apunta que el objetivo de lucha contra la pobreza es compatible con orientar la ayuda hacia los países de desarrollo intermedio, dada las importantes bolsas de pobreza que en esos países existen. El primer argumento parece razonable, si bien la ventaja comparada debe combinarse con otros posibles criterios de reparto, entre los que necesariamente debiera figurar el nivel de pobreza del país. Más discutible resulta el segundo de los argumentos manejados, pues no parece que debiera asumir la cooperación internacional similar compromiso con un país cuyo nivel de renta agregado le permite, con una adecuada política redistributiva, acabar con la pobreza extrema, que con aquél otro que ni siquiera a través de esa política podría lograr semejante objetivo.

Es claro que la cooperación internacional debe ser sensible a los niveles de desarrollo relativo de los países. La búsqueda de una mayor eficacia en la ayuda apunta también en la misma dirección. Como Collier y Dollar (2000) han demostrado, la eficacia de ayuda se incrementaría si los recursos fuesen dirigidos hacia los países más pobres; y, dentro de ellos, hacia a aquel grupo de países con una mayor capacidad institucional y mejores políticas aplicadas. Sin duda, es necesario que los países industriales apoyen los esfuerzos de los países de renta media para alcanzar una más favorable integración en los mercados internacionales, reduciendo su vulnerabilidad; pero, probablemente, la cooperación técnica, financiera y comercial sería más adecuada para este propósito que los instrumentos propios de la ayuda (Alonso *et al.*, 2003).

6. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL

Un aspecto adicional de interés es analizar hasta qué punto las prioridades sectoriales señaladas en el *Plan Director* han inspirado la práctica de la ayuda a lo largo de estos años. Al fin, se trata del primer período en el que la cooperación española disponía de un marco de programación de la ayuda: ¿orientó, de hecho, los compromisos de los gestores?

Como es sabido, el Plan definió tres prioridades de tipo transversal: la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y la sostenibilidad ambiental; y delimitó seis prioridades de carácter sectorial: la cobertura de las necesidades básicas, la inversión en el ser humano, la promoción del tejido económico, la protección del medio ambiente, el fortalecimiento del buen gobierno y el apoyo a la construcción

de la paz. El hecho de definir unas prioridades para una cooperación como la española, que ha venido caracterizada por su escasa voluntad estratégica y por la notable dispersión de sus acciones, se juzgó de forma positiva por buena parte de los actores sociales implicados en la ayuda. El problema básico, sin embargo, es que no se adoptó medida alguna para garantizar que las prioridades definidas orientasen de forma efectiva la acción de la ayuda. Cabría decir que la definición de prioridades se constituye más en un recurso para la clasificación de las actividades que en un cuadro efectivo que inspire las decisiones, compromisos y procesos de gestión de la ayuda española.

Una primera manifestación de la limitada relevancia que el Gobierno otorgó a este ejercicio de definición de prioridades lo constituye el hecho de que se haya avanzado muy lentamente en la definición de los contenidos doctrinales y estratégicos necesarios para orientar la gestión de la ayuda en cada uno de los sectores definidos, a través de las correspondientes *Estrategias Sectoriales*: hasta el momento sólo cuatro han salido a la luz. Por lo demás, no se han introducido los procedimientos para acomodar la asignación *ex-ante* de recursos a las prioridades formuladas; ni se han fijado los criterios para evaluar *ex-post* el grado de cumplimiento efectivo de las prioridades definidas. Por último, en el seno de las instituciones encargadas de la gestión de la ayuda —y, muy particularmente, en el seno de la AECI— se carece de unidades técnicas con conocimiento experto para el trabajo en estos ámbitos sectoriales, con lo que difícilmente se podrán definir directrices y políticas apropiadas.

El grado más bajo de acomodación entre la práctica de la política de ayuda y el mandato que imponen las prioridades se produce en el caso de los enfoques transversales. No hay síntoma alguno de que las tres prioridades transversales definidas hayan inspirado de modo efectivo las decisiones de la cooperación española en los dos últimos años. Lo cual es tanto más grave por cuanto, por su propia definición, son enfoques que debieran influir en las acciones de la ayuda cualquiera que fuese el ámbito en el que aquellas se desplegasen. Esto se revela muy claramente, por ejemplo, en el *sesgo antipobreza* que caracteriza a la cooperación española. No sólo por la baja orientación de sus recursos hacia los países más pobres, sino también porque no existe ningún procedimiento para garantizar que las acciones en los países donde se trabaja vayan preferentemente orientadas —directa o indirectamente— a combatir la pobreza (Alonso *et al.*, 2003). Es más, incluso en los sectores de mayor contenido social —como la salud o la educación—, la cooperación española se especializa en aquellos ámbitos menos vinculados con la situación de los sectores sociales más pobres, como demuestra el bajo el peso que tiene la acción española de ayuda en materia de educación básica, respecto al total dedicado a la educación. Una observación que otorga total pertinencia al comentario que se realiza en la última evaluación del CAD:

“dado que España no se está concentrando en los países más pobres, resulta particularmente necesario mostrar que los pobres en los otros países en desarrollo constituyen el objetivo de su acción” (CAD, 2002). Una prueba que no supera la cooperación española.

Si apenas se ha avanzado en el ámbito de las prioridades transversales, produciéndose manifiestos retrocesos en alguna de ellas respecto al pasado, la lectura es más ambigua en el caso de las prioridades sectoriales. En algunas de ellas, la cooperación española ha acumulado ciertas experiencias de interés, existiendo algunos otros ámbitos en los que, sin embargo, la orientación de la ayuda española es manifiestamente inadecuada.

- a) Entre los ámbitos sectoriales en los que la cooperación española parece estar trabajando de una manera relativamente aceptable, cabría señalar los dos siguientes:
 - En primer lugar, en el ámbito de los programas ambientales. El diseño del Programa Araucaria constituyó una novedad de interés para la cooperación española. Con anticipación a otros ámbitos, fue en éste en el primero que se trabajó de una manera programada, a través de la previa elaboración de una estrategia específica en el sector. La experiencia acumulada por el trabajo en este ámbito permitió la extensión de esta iniciativa al área mediterránea, a través del programa Azahar, para el que se ha tratado de concitar el concurso de otros actores (gobiernos autónomos, fundamentalmente).
 - En segundo lugar, constituye una iniciativa de interés, aunque todavía en cierres, un programa de trabajo relacionado con la salud en África (programa Vita). También en este caso se trabajó de la mano de las organizaciones especializadas en salud y se ha tratado de concitar el concurso de otros actores (igualmente, gobiernos autonómicos). Y aunque el programa de acción podría resultar mejor fundamentado y exigente, la secuencia de trabajo seguida constituye una novedad de interés para la cooperación española.
 - Por último, la cooperación española ha trabajado intensamente en el ámbito del fortalecimiento institucional y del buen gobierno. Aun cuando en este caso el balance es menos nítido, se han logrado acumular experiencias de interés, implicando a instituciones y departamentos públicos —Judicatura, Administración Aduanera, Administración Fiscal o Ministerio del Interior— en las acciones de asistencia y formación.
- b) Por su parte, los ámbitos en los que se aprecia una más manifiesta desorientación de la cooperación española son aquellos que tienen más relación con dimensiones sociales del desarrollo. Así:
 - En primer lugar, nada hace pensar que la cooperación española esté orientando su actividad y sus recursos hacia la cobertura de

“Necesidades Básicas” de las poblaciones en los que actúa. Pese al artificial recuento que hace la Administración, incluyendo las acciones de Emergencia entre las actividades programadas para la cobertura de necesidades básicas, el peso que tiene el sector en el conjunto —reembolsable y no reembolsable— de la ayuda bilateral (entre el 6 % y el 9% del total) se encuentra muy distante del compromiso asumido por España en la Cumbre Social de Copenhague. Por lo demás, no existe una política definida en este campo que permita orientar las acciones de ayuda.

- En segundo lugar, se ha producido un manifiesto retroceso en la forma de orientar las actividades educativas en el ámbito de la “Inversión en el ser humano”. Ya en el pasado predominaban en este sector las actividades relacionadas con la educación superior, respecto a la formación básica o media, en particular a través del programa de becas y de cooperación interuniversitario desplegado en América Latina. No obstante, en el año 2001 se suspendió parte del programa general de becas para orientar, a través de la Fundación Carolina, de naturaleza privada, sus recursos hacia la formación de élites del mundo latinoamericano. Semejante cambio de rumbo no sólo acentúa el componente antisocial del programa, distanciando las ayudas de los sectores que más las necesitan, sino también ha provocado una ruptura en el clima de cooperación precedente entre Universidades españolas y sistema de cooperación. De hecho, la decisión, adoptada unilateralmente por la AECI, de suspender el programa de becas fue unánimemente contestada por las Universidades públicas españolas.
- Por último, aunque no conforma un sector prioritario, conviene aludir a la desorientación que rige en el ámbito de la ayuda humanitaria española. La sucesión de catástrofes y guerras en los últimos años ha puesto a prueba el modo de entender la ayuda humanitaria por parte del Gobierno. Tres rasgos críticos sobresalen al respecto: en primer lugar, la sujeción de la respuesta a criterios políticos, de preferencia de los países en los que se actúa de acuerdo no con criterios humanitarios, sino de prioridades de política exterior; en segundo lugar, el carácter socialmente poco comprometido de las acciones, basado casi exclusivamente en los envíos de material de urgencia (rentabilizando la visibilidad de la respuesta) y, en ciertos casos, del acompañamiento de créditos FAD para la reconstrucción a través de la ayuda ligada, un recurso manifiestamente inapropiado para países que están sumidos en la emergencia; y, en tercer lugar, la falta de liderazgo en la coordinación de la respuesta a través de un plan definido de intervención, lo que además contribuye a la confusión de papeles entre los diversos actores, incluido el

Ejército que ha tomado creciente protagonismo en las acciones de ayuda humanitaria de la cooperación española.

Por último, si es manifiestamente dudoso que las prioridades sectoriales definidas en el Plan Director orienten la acción de la cooperación española, tampoco las llamadas Metas Internacionales de Desarrollo comportan referentes efectivos para la ayuda española. Ni la asignación de recursos ni las prioridades operativas parecen acomodarse a las exigencias que imponen el logro de las Metas Internacionales; y no existe ningún mecanismo de seguimiento que permita identificar hasta qué punto la acción de la ayuda contribuye a la consecución de aquellas Metas que la comunidad internacional ha asumido.

7. MARCO INSTITUCIONAL

Hay un último aspecto de interés que alude al marco institucional de la cooperación española: también en este caso se produjeron retrocesos (o incumplimientos) respecto a lo que la ley señala. Como es sabido, entre los avances que establecía la ley, hay dos que afectaban a la estructura institucional de dirección y gestión de la ayuda: el primero alude a la necesidad de una dirección integrada del conjunto del sistema, venciendo la bicefalía propia de situaciones precedentes; la segunda era el establecimiento de una instancia de coordinación que permitiese que los diversos niveles de la Administración pudiesen concertar iniciativas y compartir experiencias, a través de la Comisión Interterritorial. Pues bien, lo cierto es que en ambos casos se operó en sentido abiertamente contradictorio con lo que la ley sugería.

En lo que respecta a la falta de integración de instituciones en el seno de la Administración Central, la situación es más preocupante que antaño: no sólo se ha mantenido la acción autónoma, sin apenas coordinación, del Ministerio de Economía, por una parte, y del Ministerio de Asuntos Exteriores, por la otra, sino que a la acción de ambos se ha sumado un nuevo actor, con notable protagonismo en los últimos años, el Ministerio de Defensa, con amplia capacidad operativa en escenarios de conflicto. La magnitud de los recursos que canaliza el Ministerio de Defensa (58 millones de euros en 2002) lo convierten en un actor de notable relevancia en la política de ayuda, sin que existan las garantías de que sus intervenciones se encuentran plenamente integradas en la definición de prioridades del conjunto del sistema.

Los riesgos que este proceso comporta son notables, ya que pueden provocar una pérdida de eficacia del conjunto del sistema, como consecuencia de la falta de coordinación (o autonomía de criterios) de sus principales

actores en el seno de la Administración. En parte este proceso deriva de la falta de capacidad técnica y de voluntad política del Ministerio de Asuntos Exteriores para asumir la función directiva y coordinadora que la Ley de Cooperación le encomienda. Una prueba de esta incapacidad la revela el hecho de que la evaluación de uno de los instrumentos más relevantes de la ayuda española, bajo competencia del Ministerio de Economía (los créditos FAD), ha sido realizada al margen de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la AECI, a la que la ley, sin embargo, le encomienda esa tarea.

Es, acaso, la convicción de esta falta de capacidad directiva del Ministerio de Asuntos Exteriores lo que explica la opinión tan generalizada en el sector acerca de la conveniencia de crear un Ministerio de Cooperación. En una reciente encuesta elaborada por la Asociación de Profesionales por la Calidad de la Cooperación para el Desarrollo (ACADE), entre profesionales de la cooperación, se constataba que un 80% de los interrogados se mostraba favorable a crear en España un Ministerio de Cooperación y sólo un 2% era favorable a mantener la ayuda integrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores; y, adicionalmente, un 88% consideraba la conveniencia de que la gestión de la ayuda recayese en un Ministerio expresamente constituido para esas tareas.

Aunque se trata de una propuesta que puede tener inconvenientes, el nivel de respaldo a la creación de un Ministerio de Cooperación revela la incomodidad que el sector de profesionales de la ayuda tiene con la actual estructura institucional directiva y de gestión de la cooperación española. Incomodidad que se amplifica en el caso de la AECI, una institución que requiere de una profunda reforma. Las decisiones adoptadas en la última legislatura, ampliando el ámbito de gestión de la AECI a los aspectos de promoción cultural, no han hecho sino difuminar, todavía más, el perfil de la AECI como agencia especializada de desarrollo. Un problema que se añade a otros muchos de más larga trayectoria, relacionados con la carencia de personal técnico en aquellos ámbitos a los que supuestamente la cooperación española quiere otorgar prioridad y a la falta de motivación y compromiso de su personal directivo. En definitiva, si se quiere mejorar la calidad de la cooperación española, es necesario afrontar una reforma en profundidad de la AECI. Una reforma que debe venir definida, cuando menos, por tres grandes objetivos. En primer lugar, el propósito de acentuar el perfil de agencia de desarrollo de la AECI, integrando personal con experiencia y compromiso en este ámbito en los cuadros directivos de la institución. No es sorprendente que en la encuesta de ACADE a la que antes se aludió, cerca de las dos terceras partes de los preguntados aludan a la necesidad de combinar funcionarios y profesionales de la cooperación entre los cuadros de gestión de la AECI (y no haya ni una sola respuesta favorable a que sigan siendo los diplomáticos, en exclusiva, los responsables de esa materia). En segundo lugar, es necesario adecuar la estructura y competencias técnicas de la institución al tipo de cooperación al que hoy se encamina el sistema de ayuda, con mayor

presencia de instrumentos de transferencia de confianza al receptor (ayuda a programas, *swaps*, etc.), en detrimento de una ayuda excesivamente gestionada a través de proyectos. Lo que requiere disponer de cuadros técnicos con conocimiento experto en los ámbitos sectoriales que se consideran prioritarios. Por último, se requiere fortalecer la capacidad de comunicación de la AECI con el resto de los actores del sistema de ayuda, no sólo a través de un clima más receptivo a la participación y a la crítica, sino también incorporándolos a órganos colegiados de decisión de la institución.

Por último, un tercer ámbito de reforma necesario es el que afecta a la Comisión Interterritorial: pese a las previsiones de la ley, lo cierto es que la Comisión no ha logrado desempeñar las tareas de coordinación y concertación que inicialmente se le asignaban. En gran medida como consecuencia de la actitud del propio Gobierno, que ha utilizado la Comisión como un foro para presentar sus iniciativas y no como un lugar para compartir experiencias, desde el respeto a la autonomía de cada cual. También aquí, como en el Consejo de Cooperación, se ha aprovechado un organismo apto para enriquecer y mejorar la política de ayuda.

8. BALANCE FINAL

Acaba una legislatura que, en gran medida, resulta perdida para la cooperación española. Se abre la oportunidad de empezar un nuevo rumbo más prometedor hacia el futuro. Para ello sería bueno retomar las iniciativas más fecundas del pasado, restaurar el clima de diálogo y colaboración entre la Administración y el sector y tener el coraje político para acometer ciertas reformas –como las de la AECI– permanentemente aplazadas. Existen ideas y alternativas, que indudablemente se pueden depurar a través del estudio y del debate: lo que hace falta es tener la capacidad de situar a la cooperación al desarrollo en el rango político que debiera tener, convirtiéndola en una seña de identidad de un Gobierno y un Estado que se declara comprometido con la tarea de construir un orden internacional más justo y gobernable.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. A. et al. (2003): "Enfoque anti-pobreza de la cooperación española: de las declaraciones a los hechos", en *La realidad de la ayuda, 2003-2004*, Intermón-Oxfam.
- COLLIER, P. Y D. DOLLAR (1999): "Aid allocation and poverty reduction", *World Bank Policy Research Working Paper, 2041*.
- DAC (1998): *Development Co-operation Review Series, Spain, 1998*, OECD, París.
- DAC (2002): *Development Co-operation Review Series, Spain, 2002*, OECD, París
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2001): *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*, Madrid.
- RAFFER, K. (2003): "Deuda externa y procedimiento de arbitraje internacional", en J. A. Alonso y V. FitzGerald, *Financiación para el desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Editorial La Catarata, Madrid.