



MINISTERIO
DE ASUNTOS
EXTERIORES

SECRETARÍA DE ESTADO
PARA LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL
Y PARA IBEROAMÉRICA

Examen de la Cooperación
Española 1999-2001:
Recomendaciones e Informe
de la Secretaría del CAD

Primera edición: febrero, 2003

© Ministerio de Asuntos Exteriores, 2003
Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

Traducción al español de las siguientes publicaciones de la OCDE, a partir de las versiones originales en inglés/Originally published by the OECD in English.

El presente documento se presentará para su APROBACIÓN por la Reunión a Alto Nivel del CAD, de 25 y 26 de abril, junto con la declaración en materia de políticas «Respuesta al desafío global: las asociaciones y la reducción de la pobreza mundial» [DCD/CAD(2001)3/FINAL]

NIPO: XXXXXXXXX

Depósito Legal: XXXXXXXX

Editado por Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

Prólogo

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) realiza exámenes periódicos dirigidos a impulsar los esfuerzos individuales y colectivos de cooperación al desarrollo de los Miembros del CAD. Las políticas y esfuerzos de cada uno de los Miembros se analizan con minuciosidad una vez cada tres años, aproximadamente. Al año se analizan unos seis programas.

El examen *inter pares* está a cargo de un equipo integrado por representantes de la Secretaría en colaboración con funcionarios de dos Miembros del CAD, a quienes se designa examinadores. El país que va a ser examinado entrega un memorándum en el que se explican los principales logros de sus políticas y programas. A continuación, la Secretaría y los examinadores visitan la capital con el fin de entrevistar a funcionarios, parlamentarios y representantes de las ONG del país donante y obtener así información de primera mano de las cuestiones más actuales relativas a los esfuerzos de cooperación para el desarrollo del Miembro de que se trate. Se realizan breves visitas de campo para investigar cómo han asumido los Miembros las principales políticas, principios y preocupaciones del CAD, y para examinar las operaciones en los países beneficiarios, en particular por lo que respecta a la sostenibilidad, la igualdad de género y otros aspectos del desarrollo participativo, así como la coordinación de la ayuda a nivel local.

Sintetizando todas estas informaciones y análisis, la Secretaría elabora un informe previo sobre la cooperación al desarrollo de ese Miembro, que servirá de base para la reunión de examen del CAD. En dicha reunión, altos funcionarios del país sometido a examen debaten una serie de materias planteadas en un breve documento: "Principales cuestiones para el examen". Dichas materias son formuladas por la Secretaría en colaboración con los examinadores. La sección de la publicación

titulada Resumen y Conclusiones recoge los principales aspectos debatidos y las recomendaciones operativas en materia de políticas derivadas de la reunión de examen.

La presente publicación contiene el Resumen y Conclusiones, según lo acordado por el Comité después de su examen realizado en París el 9 de abril de 2002, y el Informe elaborado por la Secretaría en colaboración con los examinadores, en representación de Irlanda y el Reino Unido, sobre las políticas y esfuerzos de España en materia de cooperación al desarrollo. El informe se publica por encargo del Secretario General de la OCDE.

Jean-Claude Faure
Presidente del CAD

Lista de acrónimos

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Internacional de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CE	Comisión Europea
CESCE	Compañía Española de Seguros de Créditos a la Exportación
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FCM	Fondo de Concesión de Microcréditos
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
<i>HIPC</i>	Países pobres fuertemente endeudados
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
ONG	Organismos no gubernamentales
OPE	Oficina de Planificación y Evaluación
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Planes Anuales de Cooperación Internacional
PIB	Producto interior bruto
PMA	Países menos adelantados
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<i>PRSP</i>	Documentos estratégicos para la reducción de la pobreza
SECIPI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica
UE	Unión Europea

Índices

RESULTADOS Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES	13
Marco global y nuevas orientaciones	13
Volumen y asignación de la ayuda	14
Coherencia de las políticas y coherencia interna	16
Principio de apropiación, gestión y aplicación de la ayuda.....	17
Recomendaciones.....	18
CAPÍTULO 1	
MARCO GENERAL Y EVOLUCIÓN MÁS RECIENTE	21
Marco jurídico general y programación.....	21
Cambios organizativos y operativos	23
Marco económico y político.....	23
La sociedad española y la educación en materia de desarrollo.....	24
Desafíos en cuanto a la operatividad	25
Consideraciones para el futuro	27
CAPÍTULO 2	
VOLUMEN DE LA AYUDA, CAUCES Y DISTRIBUCIÓN.....	29
Volumen de la ayuda oficial al desarrollo.....	29
Ayuda multilateral: políticas, cauces y distribución.....	30
Organismos de las Naciones Unidas	31
Organismos Internacionales Financieros.....	31
Comisión Europea	32

Ayuda bilateral: políticas, instrumentos, cauces y distribución.....	32
Instrumentos.....	33
Cauces.....	34
Distribución geográfica y por países.....	34
Distribución por renta.....	36
Distribución por sector.....	37
Consideraciones para el futuro.....	38

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS Y ACTIVIDADES EN LOS SECTORES CLAVE..... 41

Enfoque de España en relación con la reducción de la pobreza en áreas clave.....	41
Reducción de la pobreza.....	41
Necesidades sociales básicas.....	43
Microfinanciación.....	44
Buen gobierno y desarrollo institucional.....	44
Programa de Becas.....	46
Programa Cultural.....	48
Infraestructura económica.....	50
Actuación respecto de otras Directrices clave del CAD.....	50
Igualdad de género.....	50
Prevención de conflictos.....	51
Consideraciones para el futuro.....	52

CAPÍTULO 4

COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS Y OTRAS ÁREAS CLAVE..... 55

Coherencia de las políticas.....	55
Mecanismos para fomentar la coherencia de las políticas.....	55
Retos para alcanzar una mayor coherencia de las políticas.....	56
Políticas de la CE.....	56
Créditos y garantías a la exportación.....	58
El Fondo de Ayuda al Desarrollo.....	58
Desvinculación de la ayuda.....	62
Alivio de la carga de la deuda.....	62
Consideraciones para el futuro.....	64

CAPÍTULO 5	
ORGANIZACIÓN, RECURSOS HUMANOS Y SISTEMAS DE GESTIÓN	67
Estructura organizativa general	67
Órganos consultivos y de coordinación.....	67
El Ministerio de Asuntos Exteriores.....	68
La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica	68
La Agencia Española de Cooperación Internacional	69
El Ministerio de Economía	71
La cooperación descentralizada	72
Gestión de personal y recursos humanos.....	74
Coordinación, seguimiento y evaluación.....	76
Coordinación y dirección.....	76
Organizaciones no gubernamentales	78
Seguimiento y evaluación	79
Recomendaciones para el futuro.....	81
CAPÍTULO 6	
OPERACIONES EN PAÍSES Y PRINCIPIOS DE APROPIACIÓN.....	83
Estrategia y programación por países.....	83
Las relaciones con los socios	85
La presencia de España sobre el terreno.....	85
Apropiación, sostenibilidad y apoyo sectorial.....	86
Coordinación de donantes.....	87
Recomendaciones para el futuro.....	87
ANEXOS.....	89

Índice de tablas

Tabla 1. Países programa	36
Tabla 2. Distribución de la AOD total por ministerios, comunidades autónomas y entidades locales (2000)	77
Tabla I.1. Flujos financieros totales	91
Tabla I.2. AOD por principales categorías.....	93

Tabla I.3. AOD bilateral imputable por región y grupo de renta	96
Tabla I.4. Principales receptores de la AOD bilateral	99
Tabla I.5. AOD bilateral por fines principales	102
Tabla I.6. Distribución comparada de la ayuda.....	105

Índice de figuras

Figura 1. La SECIPI y la AECI	70
Figura 2. Secretaría de Estado de Comercio y Turismo	72
Figura I.1. AOD neta de los países del CAD en 2000.....	102

Índice de recuadros

Recuadro 1. La Ley, el Plan Director y los PACI	22
Recuadro 2. Apoyo de España al desarrollo institucional	45
Recuadro 3. El Fondo de Ayuda al Desarrollo: objetivos y condiciones	59
Recuadro 4. El fortalecimiento de la gestión de la ayuda en las comunidades autónomas: el caso de Valencia.....	75

Resultados y recomendaciones principales

Marco global y nuevas orientaciones

El caso de España es digno de alabanza por los notables avances realizados en la cooperación al desarrollo desde la última reunión *inter pares*. Entre otros logros importantes, se cuentan la adopción de una amplia Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en lo sucesivo denominada “la Ley”) y de un Plan Director cuatrienal (2001-2004), además del perfeccionamiento de los planes anuales y del reforzamiento de los organismos de coordinación ya existentes y la creación de otros nuevos. La reforma tenía por finalidad impulsar la coherencia y la coordinación dentro del heterogéneo sistema de ayuda español, en el que participan numerosos ministerios, comunidades autónomas, entidades locales y organizaciones de la sociedad civil. Un importante logro de esta nueva política ha sido el establecimiento de la reducción de la pobreza como objetivo global de la cooperación al desarrollo. La igualdad de género y el medio ambiente son también objetivos prioritarios que deben informar la totalidad de las acciones. España quiere centrar sus esfuerzos de reducción de la pobreza en las necesidades sociales básicas, y el nuevo programa de microfinanciación supone una importante aportación en este sentido.

España goza de una ventaja comparativa en su política de ayuda a Iberoamérica, en virtud de los poderosos vínculos lingüísticos, históricos y culturales que le unen a esa región. Además, España cuenta con una experiencia reciente en la construcción de un Estado democrático, y supone un valor añadido poder compartir con los países socios las lecciones extraídas en áreas del buen gobierno innovadoras y de riesgo. A este respecto, España puede entablar un diálogo con países en

desarrollo en áreas que resultan difíciles para otros donantes. Algunas de las principales actividades basadas en el desarrollo institucional son la reforma judicial, la descentralización, la administración fiscal y la formación de las fuerzas de policía. Estas son áreas en las que España podría asumir un papel preeminente a la hora de elaborar un enfoque sectorial en cooperación con otros donantes.

Al evaluar el programa de desarrollo de España, es importante tener en cuenta el carácter relativamente reciente de la cooperación española al desarrollo. España ha sido, hasta el año 1977, un país beneficiario de la ayuda y su adhesión al CAD no se produjo hasta 1991. En un breve espacio de tiempo, España ha establecido un marco legal amplio y vinculante para la cooperación al desarrollo y ha introducido la planificación multianual para el conjunto del sistema de ayuda. En este sentido, España ha supuesto un ejemplo para el CAD, en especial para los Miembros que poseen sistemas de ayuda diversificados. Pero, al mismo tiempo, España debería enfocar mejor sus actividades, afinando el Plan Director de manera que refleje una jerarquía más clara de principios y objetivos, con la reducción de la pobreza como finalidad primordial de todo el sistema de ayuda. La programación y la ejecución deberían estar basadas en mayor medida en los resultados, con el fin de poder extraer las lecciones pertinentes; España podría también estudiar la posibilidad de integrar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus indicadores como marco para evaluar su actuación. Sería también conveniente que se reforzasen los vínculos entre la reducción de la pobreza y los préstamos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), las reconversiones de la deuda y los Programas Culturales y de Becas. Dados los fuertes vínculos con los Objetivos del Milenio, nos congratulamos del compromiso asumido por España de adherirse a la Iniciativa 20-20 de Copenhague. Esto debe reflejarse en un mayor gasto en servicios sociales básicos.

Volumen y asignación de la ayuda

En el año 2000, con una Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de 1.200 millones de dólares EEUU, el AOD/Producto Nacional Bruto (PNB) de España fue del 0,22%, lo que situó a este país en el puesto 19 entre los 22 países del CAD, en consonancia con su clasificación por renta per cápita. La AOD se cuadruplicó entre 1988 y 1994, alcanzando su punto más alto en el 0,28% AOD/PNB, pero este porcentaje disminuyó posteriormente.

Entre tanto, la economía española ha experimentado una evolución positiva en los últimos años, con un crecimiento superior al 4% desde 1997. Además, parece existir un fuerte apoyo social a la cooperación al desarrollo. De acuerdo con los compromisos contraídos en la reunión del Consejo de Europa celebrada en Barcelona en marzo de 2002 y anunciados en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, se espera que España alcance un AOD/PNB del 0,33% en el año 2006. Esto, en combinación con la tendencia ascendente del PNB español, implica un rápido incremento de la AOD.

Dadas las ventajas evidentes con que cuenta en Iberoamérica, España concentra gran parte de su ayuda en esta región, especialmente en los países más pobres de Centroamérica y la Comunidad Andina. En el año 2000, el 40% de la ayuda bilateral española se dirigió a los países de rentas bajas, por debajo de la media total del CAD, del 59%. De hecho, más de la mitad de sus desembolsos fueron a parar a países de rentas medias bajas. Esto plantea cuestiones interesantes para España y el CAD sobre el papel de los donantes en los países de rentas medias; un asunto clave es la eficacia real de dicha ayuda a la hora de reducir la pobreza y de crear un entorno favorable a los pobres. España podría revisar su combinación de donaciones y préstamos a los países de rentas bajas y de rentas medias con el fin de asegurarse de que los recursos escasos se asignan donde más se necesitan.

A pesar de que España ha empezado a centrarse en 29 países programa, no ha desarrollado suficientemente los criterios de selección, la asignación de los recursos ni los mecanismos para establecer prioridades. España debe también cuidar de que su actuación no se extienda a un área excesivamente amplia. Los desembolsos en concepto de préstamos han disminuido considerablemente desde el 80% de la ayuda bilateral en 1993, pero la proporción, de un 34%, sigue siendo alta. No obstante, se ha observado un incremento de las donaciones, gracias a una activa cooperación descentralizada a través de las comunidades autónomas y las entidades locales, que supone el 25% de la AOD bilateral. La mayoría de estos fondos se canalizan a través de las organizaciones no gubernamentales (ONG), que desempeñan un importante papel en este sentido, y de la cofinanciación por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). En cuanto a la cooperación multilateral, España tiene en la Comisión Europea (CE) su foco principal, pero también ha reforzado su contribución a los Organismos Internacionales Financieros con objeto de aumentar su influencia y cooperación.

Coherencia de las políticas y coherencia interna

España ha integrado en su marco jurídico el principio de coherencia de las políticas de desarrollo. La Ley establece que los principios y objetivos de la cooperación española al desarrollo deben informar todas las demás políticas que afectan a los países en desarrollo; hace hincapié en la coherencia con los objetivos de desarrollo sostenible y de reducción de la pobreza a la hora de promover las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en desarrollo. No obstante, el debate sobre la coherencia política no está tan avanzado en este país como en otros Miembros del CAD. El Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) debe desempeñar un papel más relevante y poseer la capacidad analítica necesaria para participar en el debate político con otros ministerios y actores, incluida la sociedad civil y los gobiernos autonómicos, en áreas como el comercio, la transferencia de tecnología, la agricultura y la pesca (por ejemplo, los acuerdos internacionales de pesca de la CE), áreas en las que los objetivos de desarrollo pueden entrar en conflicto con los intereses internos.

La colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía ha mejorado, incluida la elaboración de estrategias conjuntas por países. El MAE es el principal responsable en materia de política de desarrollo. No obstante, se recomienda reforzar el protagonismo del MAE en la elaboración de directrices que sirvan a todos los demás actores implicados en la cooperación al desarrollo. En este sentido, el MAE tendría la misión de garantizar la coherencia y las sinergias entre una cooperación cada vez más descentralizada y la política global en materia de ayuda.

España ha reducido la importancia de los préstamos FAD y ha introducido mejoras en su gestión, reforzando la identificación, seguimiento y evaluación de los proyectos. No obstante, convendría que España pro siguiese su revisión de los préstamos FAD desde una perspectiva global, con el fin de orientarlos en mayor medida hacia la reducción de la pobreza. La política de dar préstamos en lugar de donaciones debería someterse de nuevo a examen, a la luz de la Iniciativa HIPC (relativa a los países pobres fuertemente endeudados). A nivel de proyectos, las estrategias por sector, una mayor claridad en los objetivos, una mejor selección de los beneficiarios y la presentación de informes más detallados en relación con cada proyecto concreto son factores que pueden ser útiles y que pueden contribuir a aumentar la transparencia. Además, dado que los préstamos FAD realizados a países distintos de los PMA

se vinculan a las adquisiciones españolas, es posible que España quiera analizar las limitaciones que esto impone al asociacionismo, al principio de apropiación y a la eficacia de la ayuda.

Principio de apropiación, gestión y aplicación de la ayuda

Las oficinas locales gozan de un importante grado de autonomía para entablar diálogo con los países socios y para gestionar la ayuda. La cooperación española parece ser flexible y rápida a la hora de responder a las necesidades de los países socios, en particular en los casos de ayuda de emergencia. España ha asumido el compromiso de fomentar las estrategias de reducción de la pobreza gestionadas por los propios países interesados, pero, al igual que otros donantes, necesita asegurarse de que dichas estrategias se integran efectivamente en sus propias estrategias por países. Por otro lado, las estrategias por países relativas a los 29 países programa podrían ser más selectivas a la hora de centrarse en determinado sector y más específicas en cuanto a la adecuada combinación de cauces e instrumentos. A pesar de que España es cautelosa a la hora de transferir responsabilidades de gestión a los países socios, sería posible reforzar el principio de apropiación delegando responsabilidades en el personal homólogo local. Además, España podría estudiar la posibilidad de adoptar enfoques sectoriales, en colaboración con otros donantes, como una vía para impulsar la apropiación y la sostenibilidad. La importante participación de las ONG, aún siendo un factor positivo del sistema español, exige también que se preste atención a los costes de transacción y a otras cuestiones relacionadas con la eficacia y la coordinación.

Nos congratulamos de los esfuerzos del MAE por establecer una evaluación efectiva. No obstante, los sistemas de evaluación deben desarrollarse y fortalecerse aún más a lo largo y ancho del programa de ayuda, en particular por lo que respecta a los préstamos FAD, a la cooperación descentralizada y a las ONG. La gestión de recursos humanos por parte del MAE podría ser también más estratégica, basándose en una evaluación a largo plazo de las necesidades, incluido el desarrollo de las aptitudes necesarias. En particular, el MAE podría estudiar la posibilidad de articular mecanismos de movilidad del personal entre la sede y el terreno, con el fin de integrar mejor en sus políticas estratégicas sus conocimientos especializados en materia de desarrollo.

Recomendaciones

En función de los resultados expuestos más arriba, el CAD recomienda a España:

- Articular todos los medios posibles para alcanzar en el 2006 el porcentaje 0,33% de AOD/PNB.
- Asegurarse de que la ayuda a los países de rentas medias se dirige de manera efectiva a la reducción de la pobreza, en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Clarificar las políticas en materia de préstamos, en lugar de donaciones, teniendo en cuenta la sostenibilidad de la deuda de los países beneficiarios y los niveles de renta de cada país.
- Adoptar un enfoque más orientado a los resultados en la programación y ejecución, con el fin de aprovechar las lecciones extraídas, y considerar la posibilidad de integrar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus indicadores como marco para evaluar su actuación.
- Asegurarse de que los programas culturales y de becas contribuyen a reforzar el objetivo primordial de reducción de la pobreza.
- Aumentar la asignación de recursos a los servicios sociales básicos.
- Impulsar la coherencia de las políticas de desarrollo, fomentando un mayor debate público y reforzando la capacidad analítica del MAE en áreas que poseen un impacto en los países en desarrollo, como son el comercio, la agricultura y la pesca.
- Dotar al MAE de un mayor protagonismo en la elaboración de directrices para otros ministerios y actores, con el fin de reforzar las sinergias. Dado el creciente número de recursos movilizados a través de la cooperación descentralizada, se insta a las comunidades autónomas y a las entidades locales para que mejoren sus sinergias con las políticas nacionales españolas, especialmente por lo que respecta a las estrategias sectoriales y por países.
- Proseguir el análisis global del impacto de los préstamos FAD en la reducción de la pobreza, para reforzar la apropiación y la eficacia.
- Reforzar la responsabilidad de los países socios en la gestión de la ayuda, mejorar los vínculos entre los proyectos individuales y las estrategias de reducción de la pobreza dirigidas por los propios países interesados, y avanzar hacia enfoques sectoriales con otros donantes.
- Asegurarse de que las actividades de las ONG cofinanciadas por los gobiernos nacionales y regionales son coherentes con las

estrategias sectoriales y por países de la cooperación al desarrollo española.

- Seguir desarrollando y fortaleciendo el seguimiento y la evaluación en todo el sistema de ayuda español, en especial por lo que se refiere a los préstamos FAD y a las actividades de cooperación descentralizada.

Capítulo 1

Marco general y evolución más reciente

Marco jurídico general y programación

España es digna de alabanza por los notables progresos realizados en la cooperación al desarrollo desde el último examen *inter pares*, de 1998. Entre otros logros importantes se cuentan una amplia Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, promulgada en 1998, un Plan Director cuatrienal (2001-2004), el perfeccionamiento de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) (véase Recuadro 1) y la creación de nuevos organismos de coordinación o el reforzamiento de los ya existentes. El objetivo de la reforma era lograr una mayor coherencia y coordinación en el sistema de ayuda español, diversificado y de amplia participación, que incluye numerosos ministerios, comunidades autónomas, entidades locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones de la sociedad civil.

El proceso de elaboración de la Ley, que establece los principios por los que deberán regirse todos los actores de la cooperación española, fue complejo y laborioso, al requerir numerosas consultas. Por un lado, España debía respetar la independencia presupuestaria de la que gozaban las comunidades autónomas y entidades locales, avalada por la Constitución española. Por otra parte, era necesario introducir la coherencia y la complementariedad en el programa de ayuda. Pocos países Miembros del CAD han introducido una ley tan exhaustiva y vinculante en materia de cooperación al desarrollo, por no hablar de una planificación anual o multianual del sistema de ayuda en su conjunto. En este sentido, puede decirse que España ha supuesto un ejemplo en el seno del CAD, en particular para los Miembros que cuentan con un sistema de ayuda diversificado.

Recuadro 1. La Ley, el Plan Director y los PACI

La Ley es aplicable a las actividades del sector público o privado dirigidas a ayudar a los países en desarrollo, de forma directa o a través de organizaciones multilaterales. La propia Ley define del modo siguiente sus principios, objetivos y prioridades:

- Los principios que subyacen a la Ley son los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la igualdad de género y el crecimiento económico equitativo.
- Sus objetivos básicos, orientados a la erradicación de la pobreza, son el desarrollo socioeconómico, la seguridad, la paz, la democracia y los derechos humanos. Incluyen, además, la coherencia entre los principios de la cooperación española y las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en desarrollo.
- Las prioridades son, desde el punto de vista geográfico, Iberoamérica, los países árabes del Norte de África y Oriente Medio, así como otros países menos desarrollados que tienen vínculos culturales e históricos especiales con España.
- Las prioridades sectoriales son las necesidades sociales básicas, las infraestructuras y el sector productivo, la participación social, el fortalecimiento de las instituciones, el gobierno, la protección del medio ambiente, la cultura y la investigación.

El Plan Director es un plan indicativo que pone de relieve las áreas de carácter transversal, como la lucha contra la pobreza, la igualdad de género y el medio ambiente. Se concretan las prioridades geográficas, con la selección de países programa. Se clarifican las prioridades sectoriales: por ejemplo, se asigna el 20% de las donaciones bilaterales a los servicios sociales básicos, y los créditos y garantías a la exportación se destinan a la promoción del tejido económico. El marco presupuestario se elabora para cada año, para cada ministerio, región y sector (sólo donaciones), e igualmente por lo que respecta a la distribución multilateral.

El PACI 2001 desglosa el presupuesto de los ministerios por instrumentos, regiones y sectores (sólo donaciones) e incluye los de las comunidades autónomas. También establece los objetivos generales de la asistencia destinada a cada país. Además, en él se debaten en profundidad las políticas españolas de cooperación en relación con la Comisión Europea (CE): por ejemplo, lograr una mayor influencia a través del programa de ayuda y promover la ayuda oficial al desarrollo (AOD) a Iberoamérica.

Un logro importante de esta nueva política ha sido el establecimiento de la reducción de la pobreza como objetivo global de la cooperación al desarrollo. Además, la igualdad de género y el medio ambiente constituyen prioridades transversales de todo el sistema. España afirma estar centrando sus esfuerzos de forma directa en la reducción de la pobreza al haber hecho de las necesidades sociales básicas su objetivo principal y gracias a la aplicación de un nuevo programa de

microfinanciación. A pesar de que el principal foco geográfico seguirá siendo Iberoamérica y otros países a los que le unen fuertes vínculos históricos y culturales, la mayoría de ellos países de rentas medias, España ha subrayado que su ayuda se dirige a las poblaciones más pobres dentro de estos países. La Ley aboga también por la coherencia de las políticas, en aras del objetivo último de lograr una reducción global de la pobreza; su aplicación, en todo caso, sigue siendo un desafío (véase capítulo 4).

Cambios organizativos y operativos

La Ley atribuye al Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) la principal responsabilidad en la política de desarrollo. Estos son los organismos permanentes de nueva creación o que se han procedido a reforzar para garantizar la coherencia y promover las sinergias (en el capítulo 5 se desarrolla este punto con más amplitud):

- Consejo de Cooperación para el Desarrollo
- Comisión Interministerial de Cooperación Internacional
- Comisión Interministerial del Comité de Ayuda al Desarrollo (FAD)
- Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo
- Comisión Parlamentaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo (véase más abajo).

Son apreciables otros ajustes organizativos desde el último examen *inter pares*. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Ministerio de Economía, que se encarga de los préstamos FAD, han sido reorganizados para mejorar la gestión de la ayuda (véanse organigramas en capítulo 5). Las innovaciones operativas se refieren al desarrollo de estrategias regionales, por países y temáticas, y a un sistema de evaluación perfeccionado.

Marco económico y político

Nos congratulamos de los esfuerzos antes descritos, dirigidos a consolidar el programa de ayuda de España. Hasta 1977, España ha sido un país beneficiario de ayuda, no uniéndose al CAD hasta 1991; así pues, la cooperación española es relativamente joven. Los resultados económicos

de España están aún en fase de alcanzar el nivel de otros países; su renta per cápita ocupa el puesto 19 de entre los 22 países Miembros del CAD. Al mismo tiempo, es evidente que España goza de ventajas comparativas en su ayuda a Iberoamérica, por sus fuertes vínculos lingüísticos, históricos y culturales con esa región. Además, España cuenta con una experiencia muy reciente en la construcción de un Estado democrático, y supone un valor añadido el poder compartir las lecciones extraídas con otros países socios, en áreas del buen gobierno innovadoras y de riesgo. En este sentido, puede entablar diálogo con países en desarrollo en algunas áreas que resultan más difíciles para otros donantes.

El Parlamento ha creado recientemente la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Tras la aprobación del Consejo de Ministros, el MAE remite el Plan Director y el PACI a dicha Comisión, para su debate. El MAE también informa a la Comisión de muchos aspectos del programa de ayuda, incluidas sus evaluaciones. La Comisión entabla diálogo con frecuencia con las ONG y otros grupos de la sociedad civil.

La sociedad española y la educación en materia de desarrollo

La sociedad española participa activamente en la cooperación al desarrollo. Esto se debe en parte al sistema descentralizado de cooperación al desarrollo, que permite que la sociedad y las ONG participen en los programas de ayuda de las comunidades autónomas y entidades locales. Por ejemplo, los ciudadanos españoles han contribuido de forma generosa y activa a recaudar fondos cuando Iberoamérica ha sido azotada por desastres naturales, como el huracán *Mitch* en Honduras o los terremotos de El Salvador. Según fuentes españolas se recaudaron entre la ciudadanía, en términos absolutos, más fondos que en los Estados Unidos de América o que en el resto de la Unión Europea (UE) para ayudar a las víctimas de El Salvador. Las ONG desempeñan un importante papel de concienciación social y constituyen un cauce importante para suministrar la ayuda. Los programas realizados por las ONG, con financiación de la AECI, y la cooperación descentralizada representaron alrededor de un tercio de la AOD bilateral española en el período 1997-2000.

Existe, al parecer, un fuerte respaldo social a la cooperación al desarrollo. Según un sondeo realizado en varios países en el año 2001, por encargo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, cuando se

citaba el nivel actual del presupuesto destinado a ayuda, el 70% de los encuestados en España estimaba que era demasiado bajo, el 17% lo consideraba correcto, el 1% decía que era un poco elevado y el 13% no se pronunciaba. En una encuesta de opinión sobre economía y política española realizada en el año 2000 por las autoridades estadísticas, el 84% respondió que España debería prestar asistencia a los países en desarrollo a través de la ayuda, incluso si ello implicaba un coste económico. Esto ha supuesto un aumento considerable del apoyo, desde el 58% en 1990. Dado que la encuesta no incluía preguntas detalladas sobre la cooperación al desarrollo, sería útil que el MAE realizara sondeos periódicos que versen específicamente sobre este tema.

El Plan Director atribuye una importancia considerable a la educación en materia de desarrollo y propone que la financiación alcance los ocho millones EUR en 2004. La AECI lleva a cabo algunas actividades de educación social y ofrece una *web site* en Internet fácil de utilizar y que contiene material diverso. Incluye la Ley, el PACI, el informe anual de la AECI, información para las ONG y enlaces útiles con otras *web sites*. Sería también útil contar con versiones en otras lenguas importantes, para que los lectores de habla no hispana pudieran informarse del programa de ayuda español. Dado que muchas de las actividades educativas en materia de desarrollo se llevan a cabo en el marco de la cooperación descentralizada, sería conveniente que el MAE facilitase directrices, estableciese una división de funciones y garantizase que las actividades son coherentes con el objetivo de reducción de la pobreza. El MAE podría también analizar el nivel de comprensión por parte de la sociedad de las cuestiones relacionadas con la ayuda y llevar a cabo evaluaciones cualitativas y cuantitativas de las actividades educativas en materia de desarrollo realizadas por los distintos actores. Por último, la AECI y el Ministerio de Economía elaboran informes anuales sobre sus actividades respectivas; no obstante, España podría estudiar la posibilidad de publicar un informe anual único que recogiera todas las actividades españolas en el ámbito del desarrollo y que reflejase el grado de cumplimiento y los resultados, confrontándolos con la Ley, el Plan Director y los PACI.

Desafíos en cuanto a la operatividad

Ahora que ya se ha establecido un marco general sólido para la cooperación al desarrollo, sería positivo que España realizara nuevos ajustes y mejoras para hacer operativa la nueva dirección emprendida. Podría

definirse con mayor nitidez el Plan Director, con la inclusión de una jerarquía más clara de principios y objetivos, y con la reducción de la pobreza como finalidad principal del sistema de ayuda en su conjunto. Sería también conveniente que los PACI incluyeran unas modalidades de ejecución más explícitas, unos criterios definidos para la elección de instrumentos, un desglose presupuestario por países, y más información y orientaciones sobre los préstamos FAD. Valoramos positivamente la pretensión por parte de España de desarrollar estrategias regionales, sectoriales y por países basadas en un amplio análisis de las situaciones de pobreza y de las necesidades de los países socios. Al mismo tiempo, la atención prestada por España a los países de rentas medias, con preferencia sobre los países de rentas bajas, sólo sería compatible con la reducción de la pobreza si los destinatarios de la ayuda son efectivamente los sectores más pobres dentro de la población de esos países (véase capítulo 2). España debería quizá revisar su suministro de ayuda a los países de rentas medias y bajas con el fin de asegurarse de que los recursos escasos de AOD se invierten de la manera más eficaz posible.

A pesar de que la Ley atribuye al MAE la responsabilidad principal en materia de política de desarrollo, podría dotarse a dicho Ministerio de un protagonismo más claro, facilitando directrices a otros ministerios con vistas a reforzar las sinergias, en lugar de limitarse a una mera función de coordinación. El MAE podría también participar en la promoción de la coherencia de las políticas. Dado que España ha asumido los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el reto consiste ahora en concentrarse en mayor medida en los resultados, integrando éstos y otros indicadores mensurables. Esto es aplicable a los proyectos de todos los ministerios, en particular a los préstamos FAD y a los programas culturales y de becas de España, en el contexto de unos recursos escasos de AOD (véase capítulo 3). En cuanto a las operaciones sobre el terreno, España podría esforzarse más en aumentar la apropiación local con vistas a garantizar la sostenibilidad de los proyectos. La sociedad y las ONG han manifestado su preocupación por lo lejos que se encuentra España de alcanzar el porcentaje propuesto por las Naciones Unidas del 0,7% de AOD/PNB. En consonancia con su reciente compromiso de alcanzar el 0,33% en el año 2006, se insta a España para que examine todos los mecanismos posibles para revertir el actual estancamiento de los volúmenes de AOD y de los porcentajes de AOD/PNB. Todo esto se explica con más detalle en el capítulo 2.

Consideraciones para el futuro

- Debería definirse con mayor nitidez el Plan Director, con la reducción de la pobreza como objetivo global del sistema de ayuda en su conjunto. Deberían clarificarse en los PACI las modalidades de aplicación, los criterios para la selección de instrumentos, el desglose presupuestario por países, y facilitarse también más información y orientaciones en relación con los préstamos FAD.
- España podría adoptar un enfoque en materia de programación más orientado a los resultados, basado en la integración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros indicadores mensurables en el sistema de ayuda en su conjunto.
- Para que el apoyo social siga siendo sólido, el MAE podría reforzar la educación en materia de desarrollo mediante el seguimiento y el análisis de las tendencias de opinión y dando orientaciones y evaluando las actividades conexas de los distintos actores.
- España podría publicar un informe anual único que abarcara todas las actividades españolas en el ámbito del desarrollo.

Capítulo 2

Volumen de la ayuda, cauces y distribución

Volumen de la ayuda oficial al desarrollo

El porcentaje AOD/PNB español fue de 0,22% en el año 2000, clasificándose en el decimonoveno lugar entre los 22 países CAD (véase figura I.1 del Anexo I). Este porcentaje sigue estando por debajo de la media de los países de la Unión Europea (UE). Después de un fuerte incremento entre los años 1988 y 1994, hasta alcanzar un punto máximo de 0,28%, el citado porcentaje ha seguido una trayectoria descendente en los últimos años (véase tabla I.1). En cuanto al volumen, a pesar de que la AOD neta española se ha cuatriplicado en términos reales entre 1988 y 1994, desde entonces no ha aumentado sustancialmente. Entre 1999 y 2000, a pesar de un crecimiento nominal en euros de 1,3%, la AOD neta en dólares EEUU disminuyó en términos reales en un 2,1%. En 2000, la AOD neta española fue de 1.200 millones¹ de dólares EEUU, situándose en el puesto 12 entre los países CAD. Según el Plan Director, se espera que la AOD neta aumente hasta alcanzar los 1.600 millones de dólares EEUU en 2004, lo que supone un aumento anual de la AOD de 100 millones de dólares EEUU.

España posee el cuarto PNB per cápita más bajo entre los Miembros del CAD, con 14.000 dólares EEUU en el año 2000. Por otra parte, según las últimas *Perspectivas Económicas* de la OCDE, España ha experimentado un crecimiento económico superior al 4% desde 1997, y se prevén índices de crecimiento por encima de la media de la UE en el período 2001-2003. Por lo que respecta al desempleo, aunque sigue siendo relativamente alto, los índices han ido disminuyendo de forma constante desde el punto más alto alcanzado en 1994, del 24%, hasta llegar al 14% en 2000, con una previsión del 13% para 2003. El principal objetivo

de la política económica española es mantener la expansión y lograr la convergencia con los demás Estados miembros de la UE. En este sentido, la política fiscal tiene por finalidad atajar el déficit público, que bajó al 0,25% en 2000, con expectativas de lograr un presupuesto equilibrado en el 2001, un año antes de la fecha prevista.

A pesar del crecimiento económico continuado, España no se ha marcado oficialmente el objetivo de alcanzar el porcentaje de 0,7% de AOD/PNB propuesto por las Naciones Unidas. Se esgrime el argumento de que, dado que su PNB per cápita es inferior al de la mayoría de los países del CAD, también debe ser diferente el marco temporal para lograr sus compromisos internacionales. Al mismo tiempo, durante la reunión del Consejo Europeo celebrada en Barcelona en marzo de 2002, España (que detentaba la presidencia) se comprometió a intentar alcanzar al menos el 0,33% de AOD/PNB en 2006. Además, como se ha mencionado en el capítulo 1, la sociedad española está preocupada por el nivel insuficiente de fondos destinados a ayuda. Animamos a España para que busque todas las vías posibles dirigidas a aumentar su volumen de AOD.

Una de las principales debilidades del Plan Director y de los PACI radica en que, según el Ministerio de Economía, las imputaciones a préstamos FAD se reflejan en términos netos y no en términos brutos, sin que este hecho se mencione expresamente en los documentos. A pesar de que esto es útil por lo que respecta al volumen total de AOD y al porcentaje AOD/PNB, ya que aquí se hace referencia a la AOD neta, los datos netos no son prácticos a la hora de analizar la distribución. Por ejemplo, la distribución por ministerios (véase tabla 2 del capítulo 5) no refleja la asignación presupuestaria. En general, la AOD bruta se utiliza por el CAD para examinar la distribución por regiones geográficas, países, sectores, instrumentos y cauces, ya que dicha distribución refleja los compromisos y prioridades de los países Miembros². Se insta a España para que indique las imputaciones FAD en términos brutos con el fin de que el Plan Director y los PACI tengan mayor utilidad como documentos de planificación.

Ayuda multilateral: políticas, cauces y distribución

España considera óptima la proporción de 40% de ayuda multilateral y 60% de ayuda bilateral. Así, la primera ha ido incrementándose gradualmente del 27% en 1996 al 34% en 2000 (tabla I.2). Los incrementos se dirigieron primordialmente hacia la CE, a la que España contribuye pro-

porcionalmente más que la mayoría de los Estados miembros de la UE. El Plan Director refleja un incremento general del importe de las contribuciones al sistema de las Naciones Unidas, los Organismos Internacionales Financieros y la CE, respectivamente. En consonancia con sus esfuerzos por aumentar la ayuda multilateral, se insta a España para que participe más activamente en la evaluación de la actuación de diversas instituciones multilaterales, en colaboración con otros donantes.

Organismos de las Naciones Unidas

La contribución total de España al sistema de las Naciones Unidas ha seguido en ascenso desde 1997, aunque permanece por debajo del nivel de 1996, de 60 millones de dólares EEUU o el 5% de la AOD total. España no ha precisado de forma explícita sus prioridades entre los distintos organismos de las Naciones Unidas, pero su colaboración ha sido relativamente más duradera con determinados organismos³ y recientemente ha ampliado su participación a otros organismos, en ocasiones ajenos a las Naciones Unidas⁴.

Organismos Internacionales Financieros

La contribución española a los Organismos Internacionales Financieros, tales como las instituciones de Bretón Woods y los bancos regionales de desarrollo, ha aumentado sustancialmente desde 1997. En cuanto a los bancos regionales de desarrollo, España manifiesta una clara preferencia por financiar al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), seguido por el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y del Banco Asiático de Desarrollo (BAfD). Recientemente ha decidido unirse al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y a la Corporación Andina de Fomento (CAF)⁵.

En los últimos años, España ha reforzado su contribución a los Organismos Internacionales Financieros, para así aumentar su influencia en los foros multilaterales, por ejemplo, para promover una mayor ayuda a Iberoamérica y los países mediterráneos. España empezó a unirse a los Organismos Internacionales Financieros alrededor de 1959, cuando su economía era todavía relativamente débil, lo que hacía que su contribución fuera proporcionalmente pequeña. Ahora que su situación económica ha mejorado, España ha aumentado su contribución y ha creado también nuevos fondos fiduciarios⁶. España quiere incrementar aún más su participación económica, pero los propios Organismos

imponen ciertas limitaciones. España ha contribuido también con 124 millones de dólares EEUU al fondo de iniciativas destinado a los países pobres fuertemente endeudados (HIPC) (véase capítulo 5).

Comisión Europea

La contribución española a la CE representa una parte importante de su AOD, que además va en aumento; desde 1996 ha ido incrementándose de manera constante hasta alcanzar un cuarto de la AOD total, o las tres cuartas partes de la AOD multilateral, en el año 2000. En comparación con otros Estados miembros de la UE, sólo Grecia e Italia contribuyen con una proporción más elevada de su AOD total, y Grecia es el único Estado Miembro que contribuye con una proporción más alta de AOD multilateral a la CE. La contribución española al 9º Fondo Europeo de Desarrollo (2000-2005) ha sido de 806 millones EUR, o lo que es lo mismo, el 6% del Fondo en su totalidad, lo que convierte a España en el quinto mayor contribuyente entre los miembros de la CE.

En el PACI de 2001 se establecen con claridad los objetivos de España en relación con la CE: aumentar la visibilidad de España en la cooperación de la CE, incluida una mayor dotación de personal español y la participación de ONG, universidades, empresas y otras organizaciones españolas; fomentar la delegación de autoridad a las oficinas sobre el terreno; aumentar la complementariedad entre la ayuda de la CE y la de los Estados Miembros; ocupar una posición más influyente en la toma de decisiones y en las operaciones, en especial, mejorando la coordinación en la identificación/formulación de proyectos y en el desarrollo de estrategias; y aumentar la ayuda de la CE a Sudamérica y América Central, impulsando el diálogo entre las dos regiones con vistas a la preparación de la cumbre bianual UE-Iberoamérica. Dado que España no hace referencia a la promoción de la coherencia de las políticas en el seno de la CE, esta es un área a la que puede prestarse una mayor atención en el futuro (véase capítulo 4).

Ayuda bilateral: políticas, instrumentos, cauces y distribución

Entre 1996 y 2000, la AOD bilateral española ha fluctuado entre el 61 y el 73% de la AOD total bruta (tabla I.2). Con su proporción relativamente alta de préstamos, el elemento de donación de la AOD

española en los compromisos del año 2000 fue el segundo más bajo entre los Miembros del CAD. No obstante, el carácter concesionario de la ayuda española ha aumentado considerablemente durante la última década debido a un importante aumento de la proporción de donaciones, así como a la suavización de las condiciones de los préstamos.

Instrumentos

En la ayuda bilateral española la proporción de préstamos ha sido relativamente alta, fluctuando entre el 22 y el 43% entre los años 1996 y 2000. En 2000, a España le ha correspondido, entre los Miembros del CAD, el segundo nivel más alto de préstamos desembolsados como una parte de la AOD bilateral (34%) y de la AOD total (22%). Estos préstamos corresponden principalmente al FAD (véase capítulo 4) y a los nuevos planes de microfinanciación (véase capítulo 3). Se ha dado una tendencia descendente de préstamos FAD, a partir del punto más alto alcanzado en 1993, de casi el 80% de AOD bilateral. El Plan Director también prevé volúmenes decrecientes hasta 2004, pero, dado que se expresan en términos netos, no está claro si las imputaciones FAD disminuirán o si se espera que aumenten las devoluciones de los países beneficiarios. Según los datos del CAD, en el período 1996–2000 las devoluciones han tenido una tendencia general ascendente, hasta alcanzar los 167 millones de dólares EEUU en 2000.

El volumen de donaciones ha ido aumentando de forma casi constante desde 1996, hasta alcanzar el 66% de la AOD bilateral en 2000, aunque su proporción ha experimentado fluctuaciones. España ha manifestado que el incremento se ha debido en particular al aumento de las contribuciones en forma de donaciones en el marco de la cooperación descentralizada. En el mismo período, la cooperación técnica supuso entre el 9 y el 15% de la AOD bilateral, porcentaje que se considera bajo según los baremos del CAD. No obstante, algunas actividades de cooperación técnica pueden incluirse en la categoría de Ayuda para Proyectos y Programas. Además, la proporción de Ayuda de Emergencia ha estado en general por debajo de la media del CAD y es posible que no vaya en aumento. Por lo demás, la desviación de la media total del CAD parece ser de poca entidad y no se observa una tendencia definida en la distribución de los desembolsos por instrumentos.

Cauces

La cooperación descentralizada se ha convertido en uno de los rasgos principales de la ayuda española (véase capítulo 5). Ha supuesto alrededor del 25% de la AOD bilateral y del 34% de las donaciones en el año 2000. Desde el reconocimiento en 1986 de las contribuciones por las comunidades autónomas y entidades locales, los fondos de éstas han aumentado de 120 millones EUR en 1997 a 208 millones EUR en 2000. El Plan Director prevé que estos fondos alcancen los 260 millones EUR en 2004.

La mayoría de los fondos de la cooperación descentralizada se canalizan a través de ONG, que desempeñan un papel muy importante en la ayuda española. Junto con las donaciones de la AECI, aproximadamente el 29% de la AOD bilateral, o el 39% de las donaciones, se canalizaron a través de las ONG entre 1997 y 2000. Según datos facilitados por España, en 1998 participaron en la cooperación al desarrollo 2.620 ONG, que contaron con la participación de cerca de 3 millones de ciudadanos, en calidad de personal, voluntarios, o proveedores de fondos. En algunos países, como Mozambique, Honduras y muchos otros, más de la mitad de la ayuda proporcionada por España se canaliza a través de ONG.

Distribución geográfica y por países

En el período 1996-2000, más del 40% de la ayuda bilateral bruta española fue a parar a Latinoamérica (tabla I.3). No está clara la preferencia entre Sudamérica y América Central, ya que la proporción osciló entre una región y otra según el año. No obstante, dado que la población total es menor, América Central recibió más ayuda de España, si aplicamos el principio per cápita. Además, alrededor de dos tercios de la ayuda a esta región fue a parar a los países más pobres de América Central y de la Comunidad Andina. África fue el segundo destino principal, fluctuando entre el 26 y el 37% de la AOD bilateral, en general por debajo de la media total del CAD; pero el desglose indica que la ayuda al Norte de África estuvo por encima de la media. De hecho, la ayuda al África Subsahariana ha ido disminuyendo de forma constante en términos de volumen absoluto y de la proporción de ayuda bilateral. Los desembolsos a Asia fueron también inferiores a la media total del CAD, con un 9-18%, recibiendo Asia Central entre el 1 y el 3%, porcentaje, por otra parte, con tendencia descendente. La parte restante

fue a parar al Lejano Oriente, en particular a China. Desde 1999, la AOD a Europa se ha incrementado hasta alcanzar más del 10% de la AOD bilateral, principalmente a Bosnia y Herzegovina y a la ex República de Yugoslavia. La Ley establece una acción preferente en determinadas áreas geográficas; no obstante, como ya se ha mencionado, el Plan Director prevé la distribución geográfica únicamente en términos de AOD neta (que tiene en cuenta las devoluciones del país beneficiario) y, por lo tanto, no es útil a la hora de evaluar el plan a corto plazo de asignaciones españolas desde el punto de vista geográfico.

El número total de países beneficiarios de la AOD española ha aumentado de 85 a 107 a lo largo de la última década, aunque los 20 beneficiarios principales recibieron el 75% de los recursos en 1999-2000 (véase tabla I.4). Una diferencia destacable es que Argelia, Argentina y México, que figuraban entre los cinco primeros en 1994/1995, no se contaron ni siquiera entre los veinte primeros en 1999/2000⁷. Muchos de los principales beneficiarios no pertenecen a la región latinoamericana: el puesto más alto lo ocupa China desde 1990. Otros países entre los diez primeros, en el período 1999-2000, han sido Indonesia, Marruecos, Bosnia y Herzegovina, Angola y Mozambique. El desglose por instrumentos de los principales beneficiarios indica que la media de préstamos recibidos es superior a la de donaciones: esto implica que un factor determinante para estar entre los principales beneficiarios es la recepción o no de préstamos FAD.

España se ha centrado en 29 países programa⁸ que se enumeran en la tabla 1 más abajo. La lista incluye en su totalidad a los 20 primeros receptores en el momento actual, con excepción de Indonesia, Venezuela y Panamá. En 1999-2000, el 55% de los desembolsos bilaterales brutos españoles fue a parar a estos países. El Plan Director apunta a que estos países recibirán más de 752 millones EUR en 2004, pero no especifica si se trata de AOD neta o bruta, ni cómo se alcanzará esta cifra, ni dónde irá el resto de la ayuda bilateral. Tampoco menciona si el carácter prioritario de los países programa afecta a los préstamos FAD y a la cooperación descentralizada, y en qué forma. No obstante, la cofinanciación de las ONG por la AECI se limitará a actividades desarrolladas en estos países programa. Ni el Plan Director ni los PACI desglosan las asignaciones por países. España podría estudiar la posibilidad de incluir esta información en los documentos para potenciar la utilidad de los mismos al realizar la planificación, y para fomentar la transparencia y la responsabilidad.

Tabla 1. Países programa

		Países programa			
		África	Asia	Europa Central y Oriental	Iberoamérica
Países de rentas bajas	PMA	Angola Cabo Verde Guinea Ecuatorial Guinea Bissau Mauritania Mozambique Sto. Tomé y Príncipe Senegal	Ninguno	Ninguno	Ninguno
	Otros países de rentas bajas	Ninguno	China	Ninguno Vietnam	Honduras Nicaragua
Países de rentas medias	Países de rentas medias bajas	Argelia Marruecos Namibia Sudáfrica Túnez	Filipinas	Albania Bosnia y Herzegovina Rep. Fed. de Yugoslavia	Bolivia República Dominicana Ecuador El Salvador Guatemala Paraguay Perú
	Países de rentas medias altas	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno

Fuente: MAE.

Distribución por renta

Con una gran concentración de ayuda a Iberoamérica, más de la mitad de los desembolsos españoles fueron a parar a los países de rentas medias bajas en el año 2000 (tabla I.3). En cuanto al resto, el 12% fue a los países menos adelantados (PMA), el 28% a otros países de rentas bajas y el 9% a países de rentas medias altas. La ayuda oficial española a los países de la Parte II ha sido insignificante. En 1996-2000, la tendencia ha sido un aumento de los países de rentas medias bajas y una disminución de los países de rentas medias altas. España ha manifestado

que, a pesar de que su ayuda a los países de rentas bajas (40%) está por debajo de la media total del CAD (59%), la mayoría de los países a los que se presta ayuda en Iberoamérica poseen un PNB per cápita inferior a 2.500 dólares EEUU. Además, la gran mayoría de los países de Iberoamérica tienen unos índices Gini por encima de 50, y la pobreza está muy extendida en la región, con ochenta millones de personas (el 16% de la población) por debajo de la línea de pobreza. La cuestión es si España está realmente concentrando su atención en los pobres dentro de estos países, mediante las formas apropiadas de asistencia. Según fuentes españolas, más del 80% de su ayuda a los países de rentas medias bajas se dirige a sectores que tienen una incidencia directa o indirecta sobre la pobreza.

El desglose de los instrumentos por países y niveles de renta indica que los otros países de rentas bajas recibieron en el año 2000 la proporción más baja de ayuda en forma de donaciones de la AOD total: 82% para los PMA, 23% para otros países de rentas bajas, 72% para países de rentas medias bajas y 45% para países de rentas medias altas. Por ejemplo, Honduras, que se encuentra entre los otros países de rentas bajas y que es un país pobre fuertemente endeudado (HIPC), recibió importantes préstamos de España. Esto plantea la cuestión de si España debería centrar su ayuda en forma de donaciones en los países más pobres donde son más necesarios los recursos escasos de AOD.

Distribución por sector

La tabla I.5 refleja la distribución sectorial de la ayuda española en 2000, pudiendo apreciarse que más de la mitad de la ayuda bilateral se invierte en infraestructuras y servicios sociales. No obstante, una elevada proporción va a parar a la educación y, como ocurre con algunos otros Miembros del CAD, gran parte se destina a becas y a apoyar la educación superior, mientras que sólo una fracción (el 1%) se invierte en educación básica. Lo mismo sucede con la sanidad, ya que la mayor parte se dirige a instalaciones de nivel superior, como la construcción de clínicas y hospitales especializados y el suministro de equipos modernos, destinándose sólo una pequeña porción (5%) a la sanidad básica.

Por otra parte, España ha hecho un gran esfuerzo para cumplir sus compromisos con la Iniciativa 20-20 de Copenhague. España argumenta que ha cumplido sobradamente su compromiso al destinar el 21% de las donaciones bilaterales en el año 2000 a las necesidades sociales básicas. No obstante, la definición que España hace de las necesidades

sociales básicas es más amplia que el concepto de servicios sociales básicos acordado por el CAD, que se limita a la sanidad y educación básicas y a los sistemas de abastecimiento de agua y de saneamiento destinados a los más pobres. La definición de España incluye, además, la vivienda de bajo coste, la ayuda para la reconstrucción, los cultivos alimentarios, la educación/formación agraria, la extensión agrícola, la ayuda alimentaria y la ayuda de emergencia, que no se ajustan al concepto general adoptado en la Iniciativa. Además, la cifra que España maneja no incluye los préstamos. Según los datos del CAD, solamente un 10% de las donaciones bilaterales españolas y un 7%⁹ de los préstamos podrían clasificarse como servicios sociales básicos, lo que supondría un compromiso total del 9% de AOD en 2000. Dada la estrecha relación entre el apoyo a los servicios sociales básicos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, nos felicitamos del esfuerzo realizado por España para cumplir la Iniciativa 20-20 de Copenhague. Al mismo tiempo, podría hacerse más para aumentar los recursos, en especial los destinados a la educación y la sanidad básicas. Sería conveniente que España se replantea el apoyo prestado en estas áreas (véase capítulo 3).

Otras asignaciones relativamente altas son las correspondientes a servicios e infraestructuras económicas (13%), financiados en su mayor parte con préstamos FAD en sectores como el transporte y la energía; otras infraestructuras y servicios sociales (9%), incluida la cooperación cultural; gobierno y sociedad civil (7%), que incluye las actividades relacionadas con el buen gobierno y la creación de instituciones; y la acción relacionada con la deuda (7%). El Plan Director y los PACI prevén objetivos de asignación por sector para sus donaciones pero no para sus préstamos, lo que constituye otro de los puntos débiles del plan. Según el Plan Director, éstas serán las asignaciones en el año 2004: 32% a infraestructuras y promoción de la economía, 20% a necesidades sociales básicas, 19% a desarrollo de recursos humanos, 14% a desarrollo institucional, 3% a medio ambiente, 3% a prevención de conflictos y 10% a otros sectores.

Consideraciones para el futuro

- España debe poner todos los medios posibles para alcanzar el objetivo del 0,33% de AOD/RNB en el 2006.
- España podría facilitar información sobre la distribución de la AOD total bruta (en lugar de la AOD neta), por instrumento, cauce, región

geográfica, país y sector. También sería conveniente que clarificara las políticas en materia de asignación de recursos por países programa y países que no lo sean, por lo que respecta a toda la ayuda española.

- Dada la gran importancia que concede a los países de rentas medias, España debería asegurarse de que su ayuda se dirige efectivamente a la reducción de la pobreza en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Deberían clarificarse las políticas sobre préstamos en lugar de donaciones, dependiendo del nivel de renta del país, y debería prestarse mayor atención, en particular, a la ayuda en forma de donaciones a los países de rentas bajas, donde más se necesitan unos recursos escasos de AOD.
- Con el fin de cumplir la Iniciativa 20-20 de Copenhague y para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, debe asignarse más AOD bilateral a la educación y la sanidad básicas.

Notas

1. Según precios y tipo de cambio de 2000. Otros datos del CAD son según precios y tipo de cambio de 1999.

2. En la AOD neta se deducen de la AOD bruta las devoluciones de préstamos por los países beneficiarios.

3. Organización Mundial del Trabajo, Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa Mundial de Alimentos, Voluntarios de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas.

4. Organización de los Estados Americanos, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Organización de la Unidad Africana, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

5. La CAF se creó en 1970, con sede en Caracas, Venezuela, y está integrada por catorce socios latinoamericanos y caribeños y veintidós bancos privados de la región andina.

6. Ha aumentado: participación en la 12ª reposición de recursos de la Asociación Internacional de Desarrollo, del 1 al 1,39%; participación en el Banco Mundial, del 1,52 al 1,78%; participación en el capital del BafD, del 0,58 al 1,053%; participación en la 8ª reposición del Fondo Africano de Desarrollo, del 1,4 al 2%; participación en la Corporación Latinoamericana de Desarrollo, del 3,08 al 3,4%; y participación en el capital del Fondo Asiático de Desarrollo, del 0,5 al 1%. También ha participado por vez primera, con un 3,4%, en el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.

7. En virtud del Acuerdo de Helsinki, se excluyó a Argentina y a México de la lista de posibles candidatos a los préstamos FAD vinculados, relativos a los créditos a la exportación, debido a los elevados niveles de renta de dichos países.

8. Además, Colombia y Cuba gozan de un estatuto especial. Dentro de Marruecos, es también objeto de atención el Sahara Occidental.

9. Excluyendo grandes obras de abastecimiento y depuración de agua y un sistema de menor escala para Ecuador por valor de 33 millones de dólares.

Capítulo 3

Políticas y actividades en los sectores clave

Enfoque de España en relación con la reducción de la pobreza en áreas clave

Reducción de la pobreza

En referencia a las *Directrices del CAD sobre la reducción de la pobreza*, España ha progresado de manera significativa en la fijación de la reducción de la pobreza como el objetivo principal de su política de ayuda. Los nuevos acontecimientos muestran que existe una visión, un compromiso político, un amplio acuerdo y un marco de políticas dentro del diverso sistema de ayuda de España concebidos para centrarse en la reducción de la pobreza. España se propone apoyar la apropiación nacional de las estrategias de reducción de la pobreza (como los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza (PRSP), en los casos en que existen) al desarrollar sus estrategias por países y sus programas bilaterales. Basándonos en la visita de campo a Honduras, España parece haber trabajado de forma estrecha y cooperativa con una amplia gama de socios en el desarrollo. Ha mantenido un diálogo abierto con el país socio, con otros donantes y con la sociedad civil con objeto de transmitir sus parámetros de actuación y de garantizar la coordinación. Ello incluye un contacto continuo con las instituciones multilaterales interesadas en proyectos y programas conjuntos.

España estima que el desarrollo humano exige unos niveles adecuados de sanidad, educación, abastecimiento de agua, saneamiento y protección social. Por ello, hace hincapié en los programas que permitan a los pobres el acceso a las necesidades sociales básicas y a los planes de microfinanciación. Asimismo, España promueve un gobierno

democrático, responsable y transparente, y ayuda a los países socios a que refuercen el estado de derecho y la administración imparcial de la justicia.

Como la mayoría de los Miembros del CAD, España se enfrenta al reto de hacer operativa la reducción de la pobreza a través de todo el sistema de ayuda. Dado que España no centra su atención en los países más pobres, es preciso que demuestre de manera particular que los pobres de otros países en desarrollo son los destinatarios reales de la ayuda. La meta de la reducción de la pobreza debe estar en la base de los procesos de planificación y selección de todos los ministerios y de la cooperación descentralizada. Ello incluye la necesidad de estrechar el vínculo entre la reducción de la pobreza y los créditos FAD, la sanidad y la educación de nivel superior, las conversiones de la deuda (véase el capítulo 4), así como los Programas Culturales y de Becas que se especifican a continuación. Asimismo, deberá hacerse accesible a todo el personal la formación correspondiente.

España podría intensificar el análisis relativo a la pobreza en las estrategias por países y en la elaboración y evaluación de los proyectos. La AECI afirma que concede prioridad a los grupos vulnerables y atiende a los pobres cuando desarrolla sus programas; pero la determinación de los pobres como un objetivo claro podría intensificarse en otros campos y, en particular, en el programa de créditos FAD. Como parte del proceso, España podría basarse en mayor medida en los resultados, especificando las metas y los indicadores según los cuales se pueden hacer evaluaciones de impacto. Por ejemplo, su asistencia a la creación de instituciones debería demostrar su impacto en la población y, particularmente, en los pobres. España podría integrar asimismo indicadores relativos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, posiblemente utilizándolos como un marco más amplio para la evaluación de su actuación. En ese caso, los sistemas de seguimiento y evaluación tendrían que perfeccionarse, de modo que las lecciones extraídas pudieran integrarse en políticas futuras.

Sobre el terreno, España podría garantizar que los proyectos lleguen a ser sostenibles confirmando que los costes recurrentes se reflejarán de forma realista en los presupuestos nacionales o locales. España podría otorgar al país socio una mayor responsabilidad en las decisiones financieras y en la gestión en virtud de la cooperación técnica y a través de la desvinculación de la ayuda. También podría empezar a considerar la posibilidad de trabajar con otros donantes en los programas por sectores, como la sanidad, la educación y el buen gobierno. En particular,

sus Programas Culturales y de Becas y los créditos FAD deben ejecutarse dentro del contexto de las estrategias en materia de pobreza y de los programas por sectores. Se podrían intensificar asimismo la transparencia y la responsabilidad facilitando más información a los otros socios, incluida la sociedad civil, sobre la orientación de los créditos FAD hacia la pobreza (por ejemplo, beneficiarios, impacto esperado, evaluaciones, etc.).

Por último, a pesar de que la Ley demanda coherencia en las políticas en materia de reducción global de la pobreza, ésta debe promoverse aún más en la agenda nacional de España. Algunas áreas importantes que España debe considerar a escala nacional y en el contexto de la Unión Europea son: comercio internacional, inversiones, agricultura, pesca, recursos naturales, medio ambiente, migración, anticorrupción y seguridad humana. España aún tiene que abordar sistemáticamente la coherencia de las políticas, cuestión que se aborda en el capítulo 4.

Necesidades sociales básicas

El Plan Director define el apoyo de las necesidades sociales básicas como una de las prioridades sectoriales de la cooperación española. Está claro que en los últimos años España ha prestado una atención y realizado un esfuerzo crecientes en estas áreas. Por ejemplo, España está apoyando la atención sanitaria primaria y preventiva en Filipinas a través de ONG españolas. Como se menciona en el capítulo 2, España podría, no obstante, dedicar más recursos a la educación y la sanidad básicas. Actualmente una gran parte del apoyo de España es de nivel superior e incluye un programa de becas, la construcción de instalaciones educativas y de hospitales y el suministro de equipos para proyectos autónomos. En 2000 España asignó 14 millones de dólares EEUU para la construcción de instalaciones educativas en Marruecos, 11 millones de dólares EEUU para apoyar un instituto tecnológico en Venezuela, 33 millones de dólares EEUU para un sistema de abastecimiento de agua en Ecuador y 5 millones de dólares EEUU para el envío de equipamiento científico y de laboratorio a Costa de Marfil.

Mientras que muchos Miembros del CAD se están alejando de los proyectos autónomos y están adoptando una concepción de alcance sectorial, en particular en el campo de la educación y la sanidad básicas, España debe aún articular su posición. Por ello, España podría estudiar las ventajas de un enfoque más global, dirigido específicamente a la pobreza, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la sostenibilidad. Podría ayudar a los países socios a desarrollar sus estrategias por sectores

y prestarles asistencia para que actúen dentro de las pautas establecidas. Ello exige, por parte de España, una mayor coordinación entre los donantes y una disminución de los proyectos autónomos. España goza de una ventaja comparativa en Iberoamérica, como se menciona en el capítulo I; podría incluso desempeñar un papel de liderazgo, trabajando con otros donantes con vistas a un enfoque sectorial.

Microfinanciación

En 1998 España introdujo un programa de microfinanciación en Iberoamérica mediante la aprobación de una ley para la creación de un Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM). El objetivo es ayudar a que mejoren las condiciones de vida de los grupos más vulnerables, por ejemplo, proporcionándoles medios financieros para un mejor acceso a las necesidades sociales básicas. El programa de microfinanciación se lleva a cabo básicamente a través de la cooperación financiera con instituciones intermediarias extranjeras en forma de una línea concesional de crédito con un elemento de donación superior al 25%. España considera que el problema de los pobres no es el coste del crédito sino el acceso al mismo y, por ello, concede créditos a los beneficiarios al tipo del mercado. Otra forma de apoyo consiste en la formación del personal de las ONG y en subsidios para los equipos necesarios para sus programas de microfinanciación.

En 1999 se firmaron contratos para operaciones del FCM por un valor total de 27 millones EUR. De ello se beneficiaron 60.000 pequeños empresarios, sobre todo de Bolivia. En Centroamérica España concedió un préstamo al BCIE, que después prestó a las ONG o a instituciones financieras para que, a su vez, concedieran créditos a pobres en Honduras (asignación de 4 millones EUR), Nicaragua (3 millones EUR), El Salvador (1,5 millones EUR) y Guatemala (1,5 millones EUR). España espera doblar el FCM hasta alcanzar 60 millones EUR en 2004. En un futuro próximo, España podría realizar una evaluación de impacto para estudiar la eficacia del programa en la reducción de la pobreza.

Buen gobierno y desarrollo institucional

El buen gobierno es también una de las más altas prioridades de la ayuda de España. España está preocupada por la corrupción y las violaciones de los derechos humanos, y considera el buen gobierno como un requisito previo para el desarrollo sostenible. Actualmente, España

está desarrollando una estrategia específica en esta área, ya que uno de cada seis proyectos en Iberoamérica están ya relacionados con el desarrollo institucional. España goza de una ventaja especial por lo que respecta al buen gobierno; la propia nación experimentó una transición en un período relativamente breve, que trajo como consecuencia importantes cambios en sus instituciones políticas, económicas, sociales y judiciales, así como la creación de regiones descentralizadas y autónomas. Una importante base es la similitud de los sistemas administrativos y jurídicos de Iberoamérica, a causa de su historia colonial. Las principales actividades, innovadoras y de riesgo, en el área del desarrollo institucional se refieren a la reforma judicial y legislativa; la reforma administrativa, incluida la descentralización; la reforma de la administración fiscal y del sector financiero; y la formación de las fuerzas policiales (véase recuadro 2).

Recuadro 2. Apoyo de España al desarrollo institucional

La reforma judicial y legal aborda el problema de la corrupción y la limitada protección jurídica de los derechos humanos de los ciudadanos. España ha proporcionado cooperación técnica a Uruguay, El Salvador y Honduras enviando expertos en misiones a corto plazo para trabajar en la formación y modernización de los sistemas judiciales. El apoyo iba destinado a los defensores del pueblo, jueces, defensores públicos, magistrados, asociaciones de abogados y profesores universitarios. Entre las áreas específicas se contaron la mejora de los procedimientos de investigación y notificación, la medicina forense, la reforma del sistema penitenciario y el desarrollo normativo. España proporcionó asimismo un fondo fiduciario al PNUD para la reforma judicial en Centroamérica, que impartió 270 cursos de formación en 24 ciudades de 7 países.

España ofrece cooperación técnica para modernizar la administración pública, en particular, en los ámbitos local y regional. El fomento de la descentralización incluye la mejora en la planificación y la administración de los gobiernos locales, la formación técnica de las autoridades políticas locales y el personal municipal y la mejora de las pequeñas infraestructuras. España presta su asistencia asimismo en el área de la reforma fiscal y la administración financiera mediante la siguiente formación, destinada principalmente a los funcionarios públicos de Iberoamérica: sistemas y métodos tributarios, financiación de oficinas tributarias territoriales, imposición internacional, aplicación de sistemas de zonificación y técnicas y transacciones de seguros. Existen programas en esta área en combinación con varias organizaciones españolas, incluidos programas de asistencia a los países de Europa Oriental.

España ha desarrollado diferentes actividades para mejorar el sistema policial, mediante la formación de las fuerzas del orden, y para impulsar la coordinación entre las diferentes administraciones de policía.

A pesar de no llegar a abordarse la reforma de todo el sistema de seguridad, éstas son áreas importantes que pueden conducir a una mejor protección de los ciudadanos. España ha cofinanciado asimismo con el PNUD la formación de 4.300 agentes de policía en Mozambique y ha prestado cooperación técnica para transformar en policía civil a miembros del ejército guatemalteco, lo que posteriormente se convirtió en un proyecto de la CE.

El desarrollo institucional no debe convertirse en un fin en sí mismo, dejando de aportar beneficios a los ciudadanos, a los que se supone que debe servir en última instancia el sector público. El reto futuro de España es garantizar que los objetivos de cada proyecto estén orientados no al desarrollo de determinados procesos, sino a la consecución de determinados resultados: que el éxito se mida en razón de la mejora de la vida de los ciudadanos y, en particular, de los pobres. Con objeto de alcanzar los resultados, se deben definir los proyectos haciendo un riguroso análisis de la situación y de las necesidades en estrecha asociación con los grupos interesados clave del país, como las instituciones, los beneficiarios y otros donantes. Sería asimismo importante que España garantizara la sostenibilidad mediante la realización de análisis financieros rigurosos del gobierno socio y que proporcionase los niveles adecuados de financiación basados en estimaciones realistas en su presupuesto. A este respecto, se anima a España a que adopte un enfoque sectorial en relación con la creación de instituciones, junto con otros donantes. De hecho, dada la ventaja comparativa que tiene en estas áreas, España debería desempeñar un papel de liderazgo en la adopción de un enfoque sectorial en algunos países iberoamericanos.

Programa de Becas

La AECI considera su Programa de Becas como un hito de la cooperación española y una herramienta eficaz en las relaciones bilaterales. En el caso de Iberoamérica este instrumento se creó medio siglo atrás y posteriormente se extendió a otras regiones. El programa aún está aún en fase de desarrollo, y el intercambio entre universidades ha llegado a ser una prioridad de la cooperación con algunos países de Iberoamérica. El presupuesto para becas sumó un total de 22 millones EUR en 2000 (aproximadamente, el 10% del presupuesto de ayuda bilateral de la AECI), del que se beneficiaron 3.142 receptores¹⁰, lo que supuso un incremento en relación con los 7 millones EUR en 1991, de los que se beneficiaron 1.896 receptores.

Las becas son para estudios de posgrado y otros cursos de formación en universidades y centros de investigación y formación españoles. Están destinadas a jóvenes licenciados, profesionales e investigadores, tanto estudiantes particulares como empleados públicos, con vistas a promover las relaciones culturales y la cooperación en educación y ciencia¹¹. La AECI afirma que más de la mitad de los estudiantes son mujeres. Otros ministerios, como el Ministerio de Educación, concede también sus propias becas, por ejemplo, para la formación de profesores.

La AECI ha introducido recientemente algunas medidas para mejorar el Programa. Las prioridades geográficas y sectoriales declaradas en el Plan Director se tienen en cuenta a la hora de conceder las becas. Se está animando cada vez más a los gobiernos socios a seleccionar a los estudiantes de entre los funcionarios públicos o a contratarlos para que trabajen en los proyectos de la AECI una vez que finalicen sus estudios. La duración de la estancia se ha reducido de 3-4 años a 1-2 años para minimizar el riesgo de fuga de cerebros. Además, la AECI está desarrollando también programas de posgrado en Iberoamérica, así como un nuevo programa de Internet que permitirá un mayor contacto directo entre las instituciones académicas y los estudiantes en su propio país.

Si bien el Programa de Becas puede ser una herramienta útil para las relaciones bilaterales, existen pocas pruebas que sugieran que este tipo de asistencia conduzca a la reducción de la pobreza. En el último examen *inter pares* se señalaba que muy pocos estudiantes proceden de países pobres. Se recomendaba asimismo que España enviara estudiantes a otros países en desarrollo, pero esto nunca se ha producido. España alega que los candidatos no solicitan becas para estudiar en estos países. En cuanto a los estudiantes privados, la AECI no ha limitado las becas a los que proceden de los estratos más pobres y, por consiguiente, es posible que se hayan beneficiado algunos candidatos que podrían haberse financiado por sí mismos. No obstante, la AECI está de acuerdo en adoptar medidas que corrijan esta situación.

En vista de los recursos escasos de AOD, España debe volver a evaluar el coste de oportunidad que conlleva asignar recursos a becas, frente al objetivo declarado de fomentar la educación básica y reducir la pobreza. En particular, uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de lograr la escolarización de todos los niños en el tramo de educación primaria antes del año 2015, puede no alcanzarse en el Norte de África y Oriente Medio. Como mínimo, las becas y la formación deberían formar parte de la estrategia para la reducción de la pobreza en el país

socio, de igual manera que los PRSP o las estrategias sectoriales, y ser complementarias de otros proyectos dentro del programa bilateral español. El MAE tiene en proyecto una evaluación del programa; la eficacia de estas becas debería evaluarse según su impacto en el desarrollo de país o del sector y en la reducción de la pobreza en su conjunto, objetivo que está por encima del beneficio reportado a las personas que reciben la formación o a las instituciones españolas.

Programa Cultural

La AECI valora los aspectos culturales en el proceso de desarrollo y considera que el acceso a los servicios culturales es un derecho importante de toda persona en un país pobre¹². El Programa Cultural (a veces denominado “Programa de Patrimonio” o “Conservación de la Herencia”) ha sido un hito en la cooperación española al desarrollo y se considera otra herramienta eficaz en las relaciones bilaterales. La AECI cree que es una obligación moral preservar el legado de los ancestros españoles en Iberoamérica¹³; pero el objetivo del Programa también se refiere a los problemas socioeconómicos asociados a las dimensiones culturales del desarrollo. Al mismo tiempo, a pesar de que una gran parte del personal de la AECI está dedicado al Programa Cultural, éste no está claramente articulado en el Plan Director ni en el PACI. El presupuesto para este Programa es de, aproximadamente, 12 millones EUR anuales, que se invierten en cooperación técnica y financiación de los tres elementos siguientes: revitalización de los centros históricos, restauración de monumentos y talleres de formación.

La revitalización de los centros históricos implica asistencia en los siguientes campos: creación o fortalecimiento de instituciones locales para que gestionen los centros; formación de profesionales; planificación y desarrollo de servicios modernos; y elaboración de políticas medioambientales, de documentos legales sobre protección de emplazamientos y de otra reglamentación urbana. Asimismo se construyen alrededor de los centros instalaciones sociales como mercados, clínicas y escuelas. Algunos proyectos se complementan con fondos procedentes de la cooperación descentralizada y se llevan a cabo por las ONG con la participación de las comunidades locales. Aparte de estos emplazamientos históricos, España ha creado 16 centros culturales hispanos en Iberoamérica, cuyos gastos se comunican al CAD como AOD¹⁴. El elemento relativo a la restauración de monumentos se refiere a la rehabilitación de edificios y monumentos históricos, dirigida por técnicos

españoles especializados. El trabajo se realiza principalmente en los talleres de formación, en los que se forma a los jóvenes en profesiones relacionadas con la conservación del patrimonio, tales como algunos oficios tradicionales que ya han desaparecido, carpintería, mampostería y restauración de edificios. Esta concepción está basada en la experiencia interna de España en los años ochenta. Actualmente existen 27 talleres en funcionamiento en Iberoamérica.

La AECI afirma que estas actividades son eficaces para fomentar la industria turística en las ciudades y tienen otros efectos asociados que, en última instancia, favorecen el desarrollo económico de las comunidades. Las solicitudes de proyectos proceden del país socio, por decisión consensuada con las autoridades locales, y se incluyen en el programa bilateral. Por ello, la AECI cree que existe un alto grado de sostenibilidad y un fuerte elemento de apropiación en estas actividades. Mediante el desarrollo de las ciudades, se aborda la reducción de la pobreza ofreciendo servicios de salud básicos con ayuda de las ONG y servicios de abastecimiento de agua en colaboración con las autoridades sanitarias. Según la evaluación de los talleres de formación realizada por el MAE, se fomentó con éxito la inclusión de la mujer en profesiones tradicionalmente masculinas y el 93% de los titulados encontró empleo. A pesar de que la mayor parte de las actividades se desarrollaron en Iberoamérica, se prestó asimismo apoyo en el Norte de África, Filipinas y Guinea Ecuatorial.

Algunos sectores del Parlamento y la propia sociedad civil española tienen una visión crítica del Programa Cultural y consideran que sus vínculos con la reducción de la pobreza es algo que sólo ha surgido después. La AECI admite que más del 95% de las actividades están relacionadas con la cultura colonial española, pero menciona que se están incrementando gradualmente las actividades precoloniales o no coloniales. Al mismo tiempo, los datos del CAD muestran que en 2000 los mayores compromisos en este ámbito tenían como objetivo la difusión de la cultura y la lengua españolas y consistieron en 4 millones de dólares EEUU para Egipto, 2,8 millones de dólares EEUU para Marruecos y 1,2 millones de dólares EEUU para Brasil. Otros grandes compromisos tenían el propósito de preservar la cultura patrimonial en Iberoamérica y consistieron en 1,5 millones de dólares EEUU para Colombia y 1,1 millones de dólares EEUU para Perú. El reto futuro en este ámbito es garantizar que la cooperación cultural se declare expresamente como una prioridad en la estrategia de reducción de la pobreza en el país socio. Si va a llevarse a cabo como parte de un esfuerzo para fomentar

el turismo, debería estar integrada en una estrategia sectorial de desarrollo del turismo nacional¹⁵. Si es parte de un esfuerzo para la creación de capacidad local, se debería realizar un análisis riguroso de los costes de oportunidad y de la sostenibilidad financiera. Las evaluaciones de este tipo de actividades deberán medirse en razón de la efectividad de los costes y la reducción sostenible de la pobreza, en el contexto de unos recursos escasos de AOD.

Infraestructura económica

Como se menciona en el capítulo 2, una gran parte de la cooperación española se concentra en la infraestructura económica. No obstante, dado que los proyectos están financiados principalmente mediante los créditos FAD y son administrados por el Ministerio de Economía, se dispone de poca información más allá de los datos básicos relacionados con las estrategias por sectores, los objetivos de los proyectos, sus principios y la atención que se presta a la cuestión de la pobreza. Según el CAD, algunos de los mayores compromisos del año 2000 fueron: 49 millones de dólares EEUU para trolebuses urbanos en Venezuela, 25 millones de dólares EEUU para transmisión eléctrica en la República Dominicana, 19 millones de dólares EEUU para una central hidroeléctrica en Honduras y 17 millones de dólares EEUU para equipos de aeropuertos en China. En el capítulo 4 se explican con más detalle algunas cuestiones relativas a los créditos FAD. En el futuro, España podría apartarse de los proyectos autónomos en materia de infraestructura económica y asegurarse de que los proyectos forman parte de una estrategia y unas prioridades dirigidas a la reducción de la pobreza, y también de un enfoque sectorial del país socio. Además, es preciso un análisis en profundidad, con indicadores y objetivos mensurables, para demostrar de qué modo se materializa el apoyo prestado en una reducción concreta de la pobreza.

Actuación respecto de otras Directrices clave del CAD

Igualdad de género

De conformidad con las *Directrices para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la cooperación para el desarrollo*, el Plan Director establece el fomento de la igualdad de género como una

importante área transversal. El MAE se propone integrar la igualdad entre hombres y mujeres en todos los procedimientos de formulación de políticas, planificación, estrategias por países, evaluación y procedimientos de toma de decisiones. La labor de la Unidad de Género de la AECI abarca la sensibilización, la formación del personal de la AECI y de la Oficina de Cooperación Técnica (OCT), el desglose según el género de todos los datos de la AECI y la publicación de informes anuales sobre las actividades relativas a la igualdad de género. Los expertos en cuestiones de género también son destinados a algunas OCT. La AECI calcula que la cuestión de la igualdad de género ha sido integrada con un 50% de éxito, especialmente en las ONG y los programas de microfinanciación. Asimismo está en marcha una labor de elaboración de una estrategia de género.

Al mismo tiempo, España podría hacer más para ampliar el análisis de género en sus documentos de desarrollo de estrategias por países, vinculándolo a la cuestión de la pobreza, incluida la atención a la educación de las niñas. Sería conveniente promover la capacidad del personal y el apoyo especializado en la AECI y en otros actores españoles. Además, como ministerio responsable de la coordinación de toda la cooperación española, el MAE podría garantizar que se aborde la igualdad de género en todas las actividades de la ayuda española, especialmente en los créditos FAD, con el establecimiento de metas, con objetivos mensurables y con un sistema de comprobación riguroso y exhaustivo.

Prevención de conflictos

Por lo que respecta a las directrices sobre ayuda a la prevención de conflictos violentos, España muestra varios aspectos positivos. Por lo general, es transparente con los países socios a muchos niveles, comunicando sus intenciones y manteniendo un diálogo suficiente, en particular en Iberoamérica. Como se ha dicho anteriormente, España también considera cuestiones clave la democracia, la seguridad y el buen gobierno, y apoya con su asistencia las reformas judiciales necesarias para eliminar toda amenaza contra la vida, la seguridad y los derechos de las personas. Además, interviene en áreas relacionadas con la mejora de los sistemas de seguridad, mediante la formación de las fuerzas policiales como mecanismo para promover el buen gobierno.

Una innovación introducida por España para fomentar el diálogo intercultural y el pluralismo es su reciente labor en la protección de los

pueblos indígenas de Iberoamérica, tanto en la ayuda bilateral como en la multilateral. España está completando una estrategia destinada a ayudar a los pueblos indígenas a que sigan un desarrollo adecuado a su identidad específica. Concretamente, el apoyo de España comprende: la participación de los pueblos indígenas en los foros nacionales e internacionales; la promoción de la cultura indígena; la formación y educación de los pueblos indígenas y el suministro de tecnologías de la información. El Programa Araucaria (1998-2002), que supone un desarrollo de estas actividades, tiene por objetivo preservar la diversidad biológica en Iberoamérica centrándose en el papel preeminente de las comunidades indígenas y locales. Las actividades, recogidas en 11 proyectos destinados a 10 países, abarcan los siguientes ámbitos: desarrollo de estrategias a favor de la biodiversidad y gestión de los espacios protegidos; ecoturismo; alternativas para la cría extensiva de ganado; pesca tradicional y acuicultura; fuentes alternativas de energía; y control del medio ambiente. El Programa Araucaria es un ejemplo positivo de coordinación entre los Ministerios de Medio Ambiente, Economía y Hacienda, Educación y Cultura y Asuntos Exteriores, así como de la cooperación descentralizada, ONG, fundaciones privadas e instituciones locales.

España tiene algunas tareas por delante en relación con la prevención de conflictos. Con motivo de la elaboración, actualmente en curso, de una Estrategia para la Prevención de Conflictos, podría servirse de esta coyuntura para profundizar en el análisis político y socioeconómico de sus propias estrategias regionales y por países. España podría aprovechar el respeto de que goza en Iberoamérica para ayudar a los países socios a planificar y aplicar adecuadamente el gasto militar y otros gastos relacionados con la seguridad. Por último, España podría articular y garantizar la responsabilidad social colectiva y las buenas prácticas medioambientales mediante la sensibilización en materia de prevención de conflictos y la evaluación del impacto de los conflictos en sus comunidades empresariales.

Consideraciones para el futuro

- Existe la necesidad de estrechar el vínculo entre la reducción de la pobreza y los créditos FAD, la sanidad y la educación de nivel superior, las conversiones de la deuda, así como los Programas Culturales y de Becas. Los proyectos podrían ejecutarse dentro del contexto de

las estrategias de reducción de la pobreza y los programas sectoriales, mejorando la coordinación entre los donantes y reduciendo el número de proyectos autónomos.

- España podría evaluar de nuevo el coste de oportunidad de asignar recursos a los Programas Culturales y de Becas, frente a la educación básica y otras áreas que apoyan directamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- En cuanto al buen gobierno, España podría asegurarse de que los objetivos de cada proyecto de creación de instituciones estén orientados a la obtención de determinados resultados y se midan en razón de las mejoras introducidas en la vida de los ciudadanos, especialmente de los más pobres.
- El MAE podría asegurarse de que se aborda la cuestión de la igualdad de género en el conjunto de las actividades de ayuda españolas, especialmente en los créditos FAD.

Notas

10. La distribución geográfica de los estudiantes fue: Iberoamérica (56%), países del Norte de África y de Oriente Medio (21%), África Subsahariana (11%), Asia (5%) y Europa (6%).

11. Algunas materias son: oncología, medicina cardiovascular, neurociencia, bioquímica, biotecnología, gestión financiera, e-empresa, servicios de la red pública, desarrollo de las instituciones judiciales, derecho mercantil, gestión y conservación de la biodiversidad y tecnologías de la sociedad de la información.

12. En la página 5 del Memorándum de España [DCD/DAC/AR(2002)1/06] se habla de un " crecimiento que debería ir de la mano de unas medidas que fomenten una redistribución de la riqueza para favorecer la mejora de las condiciones de vida y el acceso a la salud y a los servicios educativos y culturales...".

13. Página 60, *Ibid.* "Tal acción no deberá considerarse meramente desde la loable perspectiva de la obligación moral de preservar el legado histórico y artístico de nuestros ancestros."

14. España afirma que se diferencian de otros centros culturales como el British Council, la Alliance Française y el Goethe Institute en que los de España no promueven la cultura española.

15. Aunque muchos observadores no consideran el desarrollo del turismo como herramienta satisfactoria para la reducción de la pobreza.

Capítulo 4

Coherencia de las políticas y otras áreas clave

Coherencia de las políticas

Mecanismos para fomentar la coherencia de las políticas

La promoción de una total coherencia de las políticas nacionales en relación con su impacto en la reducción global de la pobreza está adquiriendo cada vez más importancia. Los Miembros del CAD se comprometieron en 2001, cuando presentaron las *Directrices del CAD para la reducción de la pobreza*, a convertir la coherencia de las políticas de desarrollo en una preocupación de carácter general y a articular los medios necesarios para promoverla a todos los niveles en sus respectivos gobiernos. Los pasos necesarios para impulsar la coherencia de las políticas son: un compromiso político con la reducción de la pobreza al más alto nivel; un mecanismo de intercambio y consultas en el seno de cada ministerio y entre todos ellos; un examen sistemático de la legislación para verificar su coherencia con la reducción de la pobreza; y los recursos humanos adecuados para emprender el análisis necesario.

España es uno de los pocos Miembros del CAD que han integrado explícitamente la coherencia de las políticas en su marco jurídico. La Ley declara que los principios y objetivos de la cooperación española al desarrollo deben reflejarse en todas las demás políticas que afecten a los países en desarrollo. La Ley establece igualmente que, si bien la promoción de las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en desarrollo sigue siendo un aspecto importante de la cooperación española al desarrollo, ésta debe ser coherente con los objetivos de desarrollo sostenible y de reducción de la pobreza.

España ha realizado avances importantes en el fortalecimiento de la coordinación interna, pero aún debe abordar la coherencia de las políticas de un modo sistemático. Las estructuras de coordinación institucional existentes (véase capítulo 5) han desempeñado recientemente un papel útil a la hora de lograr mayores sinergias entre los diferentes instrumentos y los diversos actores dentro de la cooperación española al desarrollo. Algunas de ellas podrían quizá utilizarse para fomentar un enfoque más sistemático en el tratamiento de las cuestiones relativas a la coherencia de las políticas más allá de la cooperación al desarrollo. Por ejemplo, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional podría servir como foro para estudiar los aspectos relacionados con la reducción de la pobreza de las diferentes políticas y su impacto en los países en desarrollo. Podría también recurrirse al Consejo de Cooperación para el Desarrollo para que inicie un debate sobre coherencia de las políticas con la sociedad civil, dado que ya ha demostrado su utilidad en la promoción de la reducción de la pobreza durante el proceso de consultas para la adopción de la Ley. No obstante, el hecho de que el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica no sea miembro del Consejo de Ministros, puede limitar la posible influencia en otras entidades con responsabilidad decisoria para que promuevan el programa en materia de desarrollo al más alto nivel político.

El debate sobre la coherencia en las políticas parece estar aún en una fase inicial. Con objeto de proseguir el debate tanto dentro como fuera de la administración pública, España tiene, en primer lugar, que fortalecer su capacidad analítica para determinar el impacto de las distintas políticas en la reducción de la pobreza.

Retos para alcanzar una mayor coherencia de las políticas

Políticas de la CE

En las políticas en materia de comercio y agricultura, que entran dentro de la competencia de la UE, es importante que España se asegure de que los aspectos relativos a la reducción de la pobreza se incorporen en las posiciones que adopte en los debates sobre políticas de la UE. Ello requeriría vínculos más estrechos entre la política española de cooperación al desarrollo y su política europea, con la inclusión de la coherencia de las políticas en la agenda española de prioridades en

relación con la CE (véase capítulo 2). Además, se necesitaría una valoración más sistemática de la reducción global de la pobreza en las posiciones adoptadas por España respecto de las políticas de la UE y una implicación más activa de la AECI y de otros actores de la cooperación al desarrollo en el proceso de toma de decisiones. Sería asimismo beneficioso iniciar un debate más amplio sobre cuestiones seleccionadas, con objeto de promover los intereses de los países en desarrollo en las áreas políticas internas más sensibles, como el comercio, la transmisión de tecnología, los subsidios agrícolas, la pesca y la inmigración. Una cuestión clave para fomentar la coherencia de las políticas es disponer de mecanismos eficaces para resolver posibles conflictos de intereses.

Por ejemplo, la Política Común de Pesca, en la que España es uno de los principales actores, ofrece un interesante ejemplo ilustrativo de la importancia de la coherencia de las políticas. La CE ha firmado acuerdos de pesca con países en desarrollo, destinados a garantizar el acceso de las flotas de los Estados Miembros de la UE a sus reservas y aguas. España, que tiene una de las mayores flotas dentro de la UE, depende en gran medida de los acuerdos internacionales de pesca de la UE, ya que obtiene casi la mitad de su captura en las aguas de países no miembros de la UE. Sin embargo, estos acuerdos han sido durante mucho tiempo objeto de mirada crítica por parte de las ONG e incluso en el seno de la propia UE. Las principales preocupaciones que han suscitado son la gestión y explotación de los recursos pesqueros en los países en desarrollo y su impacto en los medios de vida de las comunidades locales. Los propios países en desarrollo han empezado a adoptar una actitud más firme y han expresado su interés en preservar sus reservas pesqueras y en desarrollar sus sectores pesqueros nacionales. Reconociendo que la actual Política Común de Pesca no ha sido capaz de contribuir a la gestión sostenible de los recursos pesqueros, la UE ha iniciado un proceso de reforma¹⁶. España debe contribuir a impulsar la coherencia de las políticas en este proceso, en línea con sus actividades de creación de capacidad en materia pesquera en los países socios y, de modo más general, con su objetivo declarado de lograr el desarrollo sostenible. Se insta a España, como Estado miembro influyente en esta área, a estudiar el modo de evitar que los intereses internos prevalezcan sobre los objetivos de la cooperación al desarrollo, con ocasión del debate relativo a la Política Común de Pesca y de los acuerdos de pesca suscritos por la Comisión Europea.

Créditos y garantías a la exportación

Como otros Miembros del CAD, España afronta dificultades para garantizar que los créditos y garantías oficiales a la exportación sean coherentes con el objetivo de desarrollo sostenible. En el pasado, la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE) apoyó proyectos que han sido puestos en cuestión por ONG especializadas en asuntos jurídicos internacionales, por razones sociales y medioambientales¹⁷. España ha acordado aplicar la Propuesta de la OCDE sobre enfoques comunes en relación con los créditos a la exportación con apoyo oficial y el medio ambiente, adoptada en diciembre de 2001. No obstante, es muy pronto para juzgar la eficacia de sus nuevos mecanismos de examen. Además, dado que sus créditos oficiales a la exportación representan una parte importante del endeudamiento con España de los países en desarrollo, debe estudiar asimismo la manera de limitar la contribución de dichos créditos a una carga de la deuda insostenible para los países pobres. En este contexto, España ha adoptado asimismo la Declaración de Principios de la OCDE, de junio de 2001, concebida para no fomentar la concesión de créditos a la exportación con apoyo oficial para gastos no productivos en los HIPC. Además, el MAE está representado en el Consejo de Administración de la CESCE y tiene la oportunidad de desempeñar un papel útil en la mejora de aspectos relativos al desarrollo sostenible, participando directamente en el proceso de selección de los proyectos de los países candidatos a la AOD.

El Fondo de Ayuda al Desarrollo

El FAD ha sido durante mucho tiempo el principal instrumento de la cooperación española y sigue siendo un instrumento importante en la actualidad (véase recuadro 3). La proporción de los créditos FAD, que representaban habitualmente la mitad de los desembolsos brutos totales de AOD al principios de los años noventa, disminuyó en un 22% respecto de los desembolsos brutos totales de AOD en 2000. La tendencia futura de los créditos FAD no puede determinarse, ya que las imputaciones del FAD en el Plan Director se expresan como desembolsos netos (véase capítulo 2). No obstante, la intención de las autoridades españolas es seguir disminuyéndolos.

Recuadro 3. El Fondo de Ayuda al Desarrollo: objetivos y condiciones

Creado en 1976 para promover las exportaciones, el FAD concede a los países en desarrollo créditos blandos vinculados a la adquisición de bienes y servicios españoles. El FAD tiene también como objetivo fomentar el desarrollo económico de los países beneficiarios. Sigue siendo marcado el carácter dual de este instrumento, ya que los créditos FAD se combinan generalmente con créditos a la exportación, con excepción de los HIPC y otros países de rentas bajas, así como la ayuda de emergencia. El Ministerio de Economía es el responsable de la gestión de los créditos FAD, pero no existe una separación organizativa clara entre la gestión de los créditos FAD y otras actividades relacionadas con el comercio y la financiación de la exportación (véase capítulo 5).

El elemento de donación de los créditos FAD se ha incrementado, desde una media del 66% en 1992 hasta un 70% en 2000¹⁸. El desglose indica que los PMA fueron los principales beneficiarios de este mayor grado de concesionalidad, ya que el elemento de donación de sus créditos se incrementó hasta un 77%. En Honduras y en los proyectos de reconstrucción en países afectados por catástrofes naturales, el elemento de donación de los créditos FAD es normalmente superior al 80%.

Con el paso del tiempo, las condiciones de los créditos FAD se han ido ajustando para adaptarse a las normas multilaterales, a saber, las normas de la OCDE relativas a los créditos de ayuda vinculada conocidas como el Acuerdo de Helsinki. Ello ha tenido como consecuencia restricciones en cuanto a la posibilidad de seleccionar determinados sectores y países, restricciones que han afectado en particular a los países más ricos de Iberoamérica, que se encontraban entre los principales beneficiarios del FAD. En 2000 se aprobaron 55 créditos para 19 países diferentes, por un importe total de 255 millones EUR. De la distribución geográfica se desprendía que Asia se ha convertido en la región más beneficiada (30% del total), seguida de Iberoamérica (22%), Europa (11%), África Subsahariana (10%) y Norte de África y Oriente Medio (6%)¹⁹. Los mayores compromisos se dirigieron a Indonesia, Turquía, Nicaragua, China, Mozambique y Honduras, representando conjuntamente más del 60% del total de los compromisos. En términos de desembolsos brutos anuales, China ha encabezado la lista a lo largo de la pasada década. Por lo que respecta a la distribución por sectores, la sanidad y la educación representaron, respectivamente, el 24 y el 14% del total de los recursos desembolsados a través del FAD en el año 2000. Estas proporciones han sido bastante constantes a lo largo de los últimos cinco años, pero son dos veces más altas que a principios de los años noventa. Por el contrario, la inversión en infraestructura económica

y servicios era antes más importante, aunque aún representa el 38% del total de los desembolsos en concepto de préstamos.

Se ha ejercido una creciente presión por parte de la comunidad española implicada en el desarrollo para que el instrumento FAD se concentre en mayor medida en el objetivo de reducción de la pobreza. La distribución por sectores ha cambiado significativamente, reflejando las intenciones de España de prestar una mayor atención a los sectores sociales. No obstante, se sigue prestando poca atención a los servicios sociales básicos (véase capítulo 2) y centrarse en la sanidad y la educación en general no conduce necesariamente a la reducción de la pobreza. De hecho, tales inversiones, si no están adecuadamente dirigidas hacia un objetivo y concebidas rigurosamente en razón de las necesidades generales del sector y las prioridades nacionales, pueden ser contraproducentes e incluso llegar a crear una presión innecesaria sobre los presupuestos nacionales destinados a sanidad y educación.

Desde 1998 el Ministerio de Economía ha prestado más atención a la calidad de la gestión de los créditos en diferentes etapas del ciclo del proyecto. La identificación de proyectos ya no se hace sobre una base específica. Actualmente se basa en un programa de cooperación financiera, que se prepara por el Ministerio de Economía y la embajada, consultando a los países socios. Estos programas están concebidos como un marco de referencia para evaluar las exigencias de financiación de los países socios, en relación con sus prioridades nacionales y teniendo en cuenta los créditos existentes de los Organismos Internacionales Financieros. En 1995 se creó un fondo para estudios de viabilidad, con un presupuesto anual de 5 millones EUR. Además, se creó una nueva línea presupuestaria anual de 3 millones EUR para identificación de proyectos, seguimiento y evaluación. Esto supone un avance en la gestión de los créditos, especialmente por lo que respecta a la evaluación independiente, que no existía anteriormente. Anteriormente, los proyectos, una vez que se completaban, únicamente eran examinados de manera interna por los consejeros comerciales responsables de la administración de los créditos en las embajadas. Por último, el Ministerio de Economía ha empezado a publicar un informe semestral sobre las actividades del FAD.

La Ley exigía vínculos más estrechos entre los créditos y las donaciones. A nivel estratégico, el Plan Director no contribuye a aumentar las sinergias, ya que en el mismo no están especificados muchos aspectos relativos a los créditos, concretamente en lo que respecta a las prioridades por países y sectores. España afirma que se ha intensificado la

coordinación entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Asuntos Exteriores, por ejemplo, mediante la creación de una comisión mixta que examine los créditos para el desarrollo social básico. La comisión mixta se concentra en los aspectos de sostenibilidad, transferencia de conocimientos especializados y lecciones extraídas. En 2000 esta comisión examinó proyectos para la sanidad y la educación en China, Nicaragua, Mozambique, Honduras y Bolivia por un total de 20 millones EUR; pero esto representa sólo una pequeña parte del programa anual de créditos aprobado por el Consejo de Ministros. Además, no está claro si la comisión fomenta la programación conjunta de créditos y donaciones y, si lo hace, de qué manera. En el ámbito operativo, se espera que la elaboración de estrategias por países que abarquen tanto créditos como donaciones contribuya a una mayor integración de los dos instrumentos.

Si bien España ha experimentado mejoras significativas desde el último examen *inter pares*, una serie de cuestiones permanecen sin ser tratadas. En primer lugar, España sigue concediendo créditos FAD a países pobres, incluidos los HIPC, teniendo en cuenta las exigencias del FMI relativas a las condiciones financieras que han de concederse a estos países y el criterio de no conceder créditos para gastos no productivos. No obstante, se podría examinar más a fondo el papel de los créditos, en lugar de donaciones, a los países pobres. En segundo lugar, a pesar de una concentración cada vez mayor en los sectores sociales y de una mayor integración entre créditos y donaciones, es preciso demostrar el impacto en la reducción de la pobreza de los créditos FAD. Esto requiere una política global más explícita y, en el ámbito de proyectos individuales, el planteamiento de objetivos más claros, una identificación más rigurosa de los beneficiarios, y la intensificación del seguimiento y la evaluación. En tercer lugar, es motivo de preocupación que una parte importante de la AOD permanezca sin justificar en términos cualitativos. Los créditos se desembolsan sin estrategias sectoriales complementarias y la documentación continúa limitándose a datos básicos. El Ministerio de Economía debe estudiar la mejora de sus informes sobre el FAD de manera que se incluya información sobre los proyectos en curso, además de los aprobados recientemente. También, sería de utilidad la información relativa al tipo de proyectos financiados y los datos sobre sus objetivos. Por último, como se proponía en el último examen *inter pares*, España debería realizar un examen exhaustivo de su instrumento FAD desde el punto de vista de su contribución a la reducción de la pobreza.

Desvinculación de la ayuda

Según las estadísticas del CAD, España posee uno de los índices más altos de vinculación de la ayuda, aunque este índice haya disminuido desde el 74% en 1998 hasta el 53% en 2000. Las donaciones bilaterales son, en principio, desvinculadas, aunque el MAE tiene la intención de examinar si se podría incrementar la venta de bienes y servicios no españoles, y la manera de hacerlo. En el pasado, las exigencias de financiación por parte de las ONG se valoraban igualmente en razón del beneficio económico previsto para la economía española, pero esta exigencia no se ha mantenido en los nuevos acuerdos de cofinanciación.

Los créditos FAD son vinculados por naturaleza²⁰, dado el carácter de promoción de la exportación de este instrumento. No obstante, la base jurídica de los créditos FAD prevé excepciones que permiten a España cumplir el Acuerdo del CAD, de 2001, relativo a la desvinculación de la ayuda a los PMA, sin que ello exija cambios en su legislación. Además, es preciso un pequeño ajuste para cumplir el Acuerdo del CAD, ya que los desembolsos destinados a los PMA son bastante pequeños (12% de la AOD bilateral). Al mismo tiempo, puede resultar útil para España revisar sus políticas sobre la base de una valoración total de los costes y beneficios de la desvinculación de la ayuda, incluido el riesgo de socavar los principios de apropiación y asociación. En el transcurso de la visita de campo a Honduras, el equipo de examen del CAD mostró su preocupación por los costes potencialmente mayores de la ayuda vinculada. Otras cuestiones que se plantearon fueron las dificultades crecientes en materia de mantenimiento y reparaciones y la limitación en las transferencias de tecnología y el desarrollo del sector privado local. Dado que las exportaciones españolas financiadas por el CAD representaron menos del 2% del total de las exportaciones a países no miembros de la OCDE en 2000, el impacto de este instrumento en la economía española es marginal y es posible que no se justifique la necesidad de mantenerlo vinculado.

Alivio de la carga de la deuda

Las actividades de España en relación con la deuda solían constituir una parte importante de la AOD, alcanzando el 16% de la AOD bruta total bilateral en 1998. En 2000, disminuyó hasta aproximadamente el 7% de la AOD bilateral, acercándose a la media del CAD. España está apoyando

con decisión los esfuerzos multilaterales para aliviar la carga de la deuda; su contribución al Fondo Fiduciario HIPC asciende a 124 millones de dólares EEUU, incluida una imputación de 39 millones de dólares EEUU a través de la CE. Esto supone una porción superior al 4% del Fondo Fiduciario HIPC, que, según España, supera la parte “justa” de carga que le corresponde, estimada en torno al 2%. Al mismo tiempo, España es un importante acreedor de algunos HIPC, a través de préstamos FAD y créditos a la exportación.

Más allá del marco de los HIPC, España no tiene la intención de contribuir al alivio de la deuda en igual medida que otros países miembros del Club de París, que se han comprometido a condonar el 100% de la deuda bilateral oficial a los HIPC. España proporciona el 100% del alivio de la deuda a los HIPC en relación con la deuda AOD anterior a la fecha de cierre de las cuentas²¹, mientras que el resto se analiza únicamente caso por caso. No obstante, España ha prestado un apoyo adicional importante a Centroamérica, por ejemplo, al asumir la deuda de Nicaragua a Guatemala mediante la conversión de la deuda. Esta contribución fue útil para posibilitar que un país deudor en desarrollo (Guatemala) redujera la deuda de un HIPC (Nicaragua). España hizo también una aportación de 30 millones de dólares EEUU al Fondo Fiduciario de Emergencia para Centroamérica del BID, que se creó tras el huracán *Mitch*, para proporcionar alivio de la deuda a Honduras y Nicaragua. Por último, debe tomarse nota de que cuando las catástrofes naturales azotaron la región, la respuesta de España fue rápida y flexible, proporcionando alivio de la deuda bilateral además de ayuda de emergencia.

Desde 1998, España ha apoyado operaciones de conversión de la deuda en inversiones públicas en programas y proyectos de desarrollo, mediante la creación de fondos de contrapartida. Éstos se utilizaron en proyectos medioambientales en Costa Rica (5 millones de dólares EEUU), programa de lucha contra la droga en Perú (6 millones de dólares EEUU), programa de infraestructuras en la República Dominicana (3 millones de dólares EEUU) y reconstrucción en Honduras y Nicaragua después del *Mitch* (17,5 millones de dólares EEUU y 15 millones de dólares EEUU, respectivamente). Las conversiones de deuda en inversiones privadas españolas también se han aplicado en Marruecos, Bulgaria y Jordania. Las conversiones de la deuda, especialmente en los casos en que los inversores privados adquieren activos a cambio de deuda pública, no conducen necesariamente a la inversión en proyectos concebidos para la reducción de la pobreza. Se anima a España

a que facilite información más detallada sobre el contenido de estas actividades y evalúe el impacto de las mismas en la reducción de la pobreza, introduciendo los mecanismos de seguimiento y evaluación adecuados.

Consideraciones para el futuro

- El MAE podría intensificar su capacidad de análisis para fomentar la coherencia de las políticas más allá de la cooperación al desarrollo, con objeto de contribuir a un debate razonado con otras entidades que se ocupan de la elaboración de las políticas, en particular, sobre cuestiones como las políticas de la CE en materia de comercio, transferencia de tecnología, agricultura y pesca. Podría recurrirse a la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y el Consejo de Cooperación para el Desarrollo para iniciar el debate sobre coherencia de las políticas.
- España debe proseguir su examen de los créditos FAD desde una perspectiva global. Es preciso una política más explícita para orientarlos en mayor medida a la reducción de la pobreza. En cuanto a proyectos, es preciso establecer objetivos más claros, dirigir mejor los esfuerzos a los beneficiarios y reforzar el seguimiento y la evaluación. Podría incrementarse aún más la transparencia mejorando los informes sobre selección de países, estrategias sectoriales y proyectos.
- La ayuda española podría desvincularse más con objeto de incrementar la apropiación y la creación de capacidad en los países socios. España debe ampliar el debate sobre las ventajas y desventajas de la ayuda vinculada en términos de su eficacia en la reducción de la pobreza. También podría evaluarse el grado de beneficio para la economía española.
- Se insta España para que estudie cómo reforzar el vínculo entre sus operaciones de conversión de la deuda y las estrategias para la reducción de la pobreza en los países beneficiarios.

Notas

16. Véase el *Libro verde sobre el futuro de la Política Común de Pesca*, La Comisión Europea, COM 52001 135 Final.

17. Algunos ejemplos son el embalse de las Tres Gargantas, en China, y la fábrica de pasta de madera de Indah Kiat, en Indonesia.

18. Este incremento se debe principalmente a un descenso de los tipos medios de interés anuales (del 1,8 al 1,1% entre 1992-2000), mientras que los plazos de carencia han sido bastante constantes (unos 10 años).

19. Iberoamérica representaba una proporción mayor (entre el 50 y el 68%) de los compromisos de créditos en el período 1991-1995.

20. Se permite la flexibilidad para financiar costes locales y bienes extranjeros hasta un 30% del valor total de los contratos.

21. La fecha de cierre se define cuando un país deudor se encuentra por vez primera con los acreedores del Club de París y los créditos concedidos después de esta fecha no están sujetos a reestructuraciones futuras.

Capítulo 5

Organización, recursos humanos y sistemas de gestión

Estructura organizativa general

La cooperación para el desarrollo española es un sistema que incluye un amplio abanico de actores. En el programa de ayuda participan 14 ministerios y un número aún más elevado de gobiernos regionales y entidades locales de las 17 comunidades autónomas españolas; se trata, por tanto, de una cooperación descentralizada.

Órganos consultivos y de coordinación

Debido al elevado número de actores que intervienen en la cooperación para el desarrollo española, los legisladores pusieron especial cuidado en establecer en la Ley un marco institucional de coordinación que fuera amplio. El conjunto de órganos consultivos y de coordinación que se ha procedido a crear o a reforzar parece ser el apropiado, si bien sus resultados están por evaluar.

El *Consejo de Cooperación para el Desarrollo* es el órgano asesor creado en 1995 para servir como foro de diálogo con la sociedad civil, incluidas las ONG, los expertos en desarrollo y otras instituciones privadas que se ocupan del desarrollo. Una de sus tareas principales consiste en revisar los informes de evaluación y los borradores de los documentos de planificación, como el Plan Director y los PACI. El Consejo celebra cuatro reuniones anuales, pero puede crear comisiones especiales o grupos de trabajo permanentes para el estudio de asuntos concretos. Está integrado por 16 representantes de la sociedad civil y 10 representantes gubernamentales y presidido por el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)

del MAE. Por una parte, la composición mixta del Consejo se considera esencial para facilitar el diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil. Por otra parte, como se subraya en el último examen *inter pares*, el Gobierno debería asegurar que se preserve la naturaleza consultiva del Consejo y su asesoramiento independiente.

La *Comisión Interministerial de Cooperación Internacional* fue creada ya en 1986 con el fin de coordinar las diversas actividades de las diferentes organizaciones del Gobierno central. Está presidida por la SECIPI y se reúne dos veces al año. Se encarga de dar continuidad a sus actividades una subcomisión que se reúne al menos cada tres meses y tantas veces como sea necesario en diferentes grupos de trabajo. Revisa documentos de planificación como el Plan Director y los PACI, previa consulta con el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, y los eleva al Consejo de Ministros. El Secretario de Estado de Comercio y Turismo del ME preside otro órgano de coordinación, la *Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo*, que con carácter general celebra una reunión mensual para estudiar las propuestas de créditos FAD antes de elevarlas al Consejo de Ministros. Se ha creado una nueva comisión mixta MAE-ME para estudiar los créditos FAD que tengan como objetivo el desarrollo social básico.

En 2000 se creó una nueva comisión, la *Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo*, con el fin de establecer un marco para consultas, coordinación y cooperación entre los diferentes organismos públicos que intervienen en la cooperación para el desarrollo, integrada por funcionarios del Gobierno central, de las comunidades autónomas y de las entidades locales. Tiene como objetivo fomentar la coherencia, la complementariedad y la eficiencia de las actividades desarrolladas a los distintos niveles de gobierno. También se encarga de dar continuidad a su trabajo una subcomisión que se reúne al menos cada tres meses y tantas veces como sea necesario en diferentes grupos de trabajo.

El Ministerio de Asuntos Exteriores

La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica

Dentro del MAE, la SECIPI es la encargada de dirigir y coordinar la política de cooperación internacional. La SECIPI también se ocupa de las cuestiones relativas al desarrollo que afectan a todos los países socios,

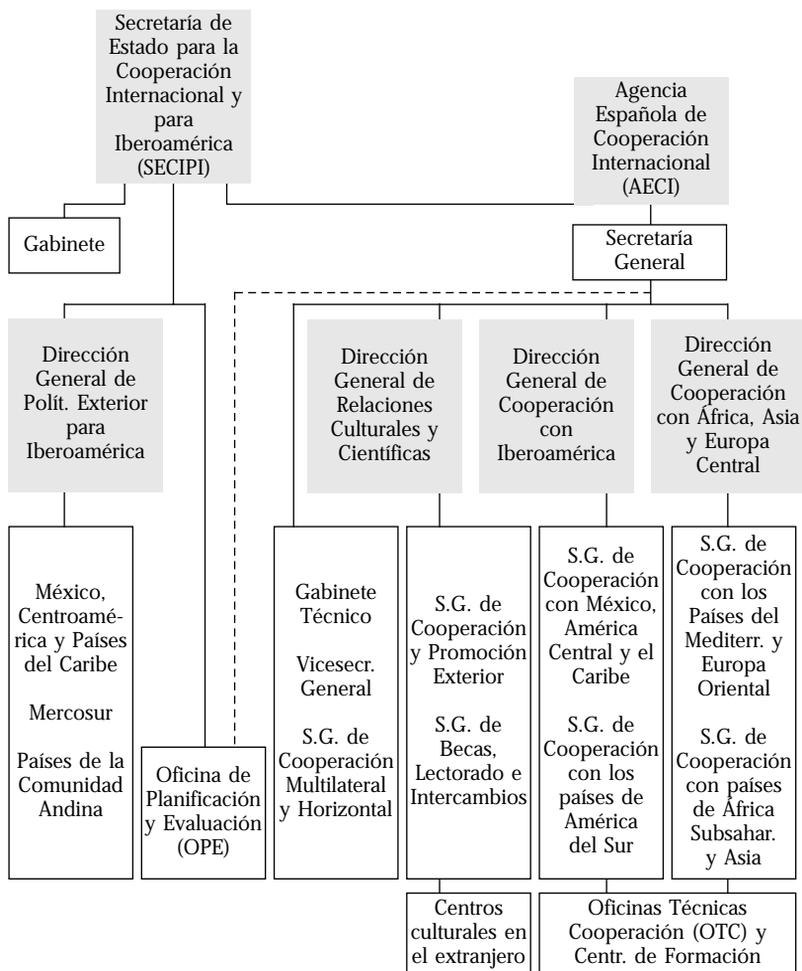
incluso a aquellos que no pertenecen a Iberoamérica. Dentro del MAE también tienen especial importancia los dos órganos siguientes: la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos (que se ocupa de las relaciones exteriores con los países europeos y de la coordinación de la política general de la UE) y la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores (que se ocupa de las relaciones exteriores con el resto del mundo²², así como de la seguridad y desarme y de las relaciones económicas internacionales a escala mundial).

La SECIPI se encarga de elaborar los borradores del Plan Director, de preparar los PACI y otros documentos estratégicos, así como de la evaluación. También se ocupa de la participación de España en los organismos de Naciones Unidas y de definir la postura de España en las políticas de desarrollo de la UE. Dirige la SECIPI el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. El Gabinete de la SECIPI y la Dirección General de Política Exterior para Iberoamérica se ocupan especialmente de asuntos políticos y tienen una capacidad limitada en materia de políticas de desarrollo. La mayor parte de las actividades que desarrolla la SECIPI son competencia de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), incluidas la planificación, el desarrollo de estrategias, la evaluación, los informes relativos a las estadísticas del CAD y el apoyo de secretaría a los diversos órganos consultivos y de coordinación. Orgánicamente la OPE depende de la SECIPI, pero funcionalmente depende de la AECI con el fin de garantizar más sinergias entre ambas.

La Agencia Española de Cooperación Internacional

La AECI es el principal organismo de ejecución del sistema de ayuda español y se encarga de gestionar la mayor parte de las donaciones de AOD y de los microcréditos. La AECI está adscrita al MAE a través de la SECIPI (véase el cuadro 1). El Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica actúa como Presidente de la Agencia, mientras que la competencia en materia de gestión está delegada en el Secretario General de la Agencia. La AECI está bien integrada en el MAE y garantiza la comunicación efectiva y las sinergias. Como entidad separada, goza de cierto grado de autonomía en la gestión de su presupuesto y de sus recursos humanos, y puede adoptar procedimientos más flexibles.

Figura 1. La SECIPI y la AECI



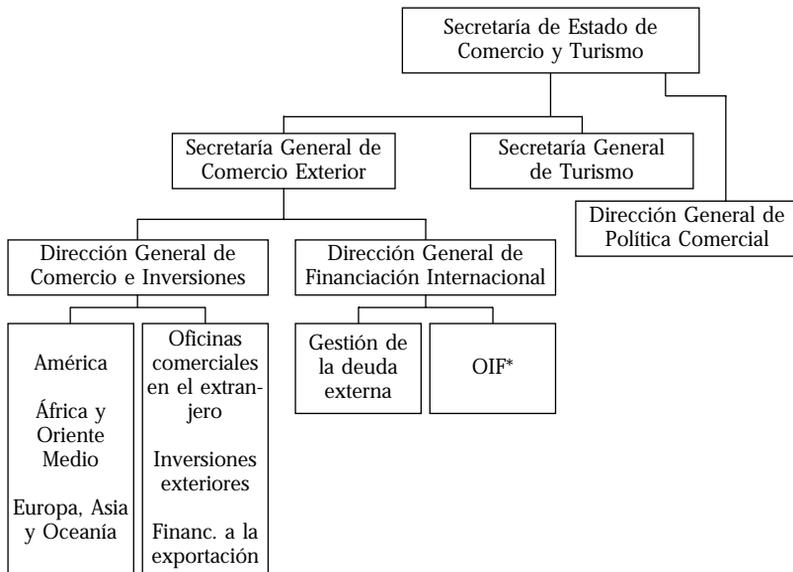
Fuente: AECI.

En el año 2000 se introdujeron una serie de cambios en la organización en virtud de la aplicación de la Ley. El Comité de Dirección de la Agencia, que está presidido por el Presidente de la AECI, se ha reforzado mediante una representación más amplia²³. Los institutos de cooperación

que anteriormente tenían cierta independencia²⁴ están ahora plenamente integrados en la Agencia y se estructuran en dos departamentos geográficos, la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica y la Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental. La competencia relativa a Becas y Programas Culturales (véase el capítulo 3) ha pasado de la SECIPI a la AECI mediante la creación de la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas. Por último, se ha establecido una unidad aparte para la cooperación multilateral y horizontal que se ocupa de la política multilateral, de cuestiones transversales como el género, el buen gobierno y el medio ambiente, así como de la gestión de programas de microcréditos y donaciones a ONG. El Gabinete Técnico presta apoyo al Secretario General y se ocupa de las relaciones institucionales de la Agencia, así como de la gestión de la ayuda alimentaria y de emergencia. El Vicesecretario General es responsable en materia de personal, presupuestos y gestión financiera, y también de la información. La Agencia está representada en el extranjero a través de 29 oficinas técnicas de cooperación (OTC), 12 centros culturales y 3 centros de formación.

El Ministerio de Economía

Dentro del Ministerio de Economía, corresponde a la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo desarrollar las actividades de ayuda (véase cuadro 2). En 2000 esta unidad del Ministerio pasó por una reorganización con el objetivo de incrementar su capacidad de concentración y de gestión. Las actividades relacionadas con la ayuda, que anteriormente estaban dispersas en seis unidades diferentes, se concentran actualmente en la Secretaría General de Comercio Exterior, integrada por la Dirección General de Comercio e Inversiones (que se ocupa de los créditos FAD), y la Dirección General de Financiación Internacional, de reciente creación (competente en el alivio de la carga de la deuda y la política multilateral relativa a los Organismos Internacionales Financieros). Hay que subrayar que dentro de la Dirección General de Comercio e Inversiones, la unidad de financiación a la exportación y las tres unidades geográficas también se ocupan de los créditos FAD, así como de otras actividades relacionadas con el comercio. El Ministerio de Economía también se sirve de sus consejeros económicos y comerciales destinados en embajadas españolas en países en vías de desarrollo. Una de sus tareas consiste en ayudar a los países socios a identificar y gestionar proyectos financiados con créditos FAD.

Figura 2. Secretaría de Estado de Comercio y Turismo

Fuente: AECL.

* Organismos Internacionales Financieros

La cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada es una característica importante de la cooperación para el desarrollo española. Se refiere a las actividades desarrolladas por las administraciones españolas distintas de la administración central del Estado, es decir, las comunidades autónomas y las entidades locales. Este tipo de cooperación ha experimentado un fuerte crecimiento en los últimos años, pasando de 120 millones EUR en 1997 a 208 millones EUR en 2000 (que representan cerca del 16% de la AOD total). La mayor parte de estos recursos se canalizan a través de ONG. El creciente apoyo a escala subestatal parece demostrar la existencia de un fuerte apoyo a la cooperación para el desarrollo por parte de la sociedad española.

Las entidades locales, como los municipios, están desarrollando cada vez más sus propios programas de ayuda. Un ejemplo lo constituye la ciudad de Madrid, cuya cooperación internacional comenzó a través de

hermanamientos con ciudades de países en vías de desarrollo. En 1995 se estableció formalmente un programa de cooperación para el desarrollo con una dotación específica del 0,7 % del presupuesto municipal. El presupuesto de ayuda anual pasó de 9 millones EUR en 1995 a 15 millones EUR en 2000, y se espera que alcance la cifra de 16 millones EUR en 2002. La lucha contra la pobreza es el objetivo principal, dándose especial prioridad a los servicios sociales básicos con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los recursos se asignan a proyectos de desarrollo de ONG (82% del presupuesto), ayuda de emergencia (10%) y actividades de sensibilización de los ciudadanos (5%), destinándose el 3 % restante al seguimiento de los proyectos. Una característica interesante del programa consiste en el “codesarrollo”, enfoque que intenta vincular migración y desarrollo. Por ejemplo, la ciudad de Madrid, destino de un importante flujo migratorio procedente de Colombia y Ecuador, ha incrementado su ayuda a estos dos países.²⁵ Un equipo formado por siete personas en la Oficina de Servicios Sociales se ocupa específicamente de las actividades de ayuda. Otros servicios municipales (como los de sanidad, educación, igualdad de oportunidades y empleo) colaboran en el estudio de solicitudes de financiación presentadas por ONG y pueden intervenir en actividades de formación específicas, por ejemplo las relativas al género. Madrid también se sirve de las OTC para identificar proyectos, pero tiene previsto abrir oficinas sobre el terreno. En vista del crecimiento de su presupuesto de ayuda, la ciudad de Madrid, así como otros municipios, podría plantearse fortalecer los procedimientos de gestión mediante la inclusión de la evaluación de resultados en su sistema de control, que actualmente se reduce a visitas a los proyectos y al control financiero.

En general, debido a la creciente disponibilidad de fondos para la sociedad civil a través de la cooperación descentralizada, se corre el riesgo de que se produzca una excesiva proliferación de actores. La Ley, respetando la autonomía y la libertad de acción de la sociedad civil, establece, no obstante, que ha de defender los mismos objetivos, principios y prioridades que la cooperación para el desarrollo española. En realidad, la diversidad de actores crea dificultades en cuanto a la coordinación y la coherencia, además de gastos de transacción adicionales tanto para España como para los países socios. Por ejemplo, las autoridades competentes en materia de ayuda de Valencia han expresado su gran preocupación por la necesidad de asegurar la calidad y la efectividad de la ayuda y han adoptado una serie de medidas encaminadas a fortalecer la gestión de la ayuda (véase recuadro 4).

Gestión de personal y recursos humanos

El personal fijo de la AECI ha disminuido en un porcentaje anual del 3-4% entre 1997 y 2000 debido a restricciones en los presupuestos generales del Estado. En 2001 se produjo un incremento artificial debido a la integración de la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas. Las cifras más recientes muestran que la AECI cuenta con un total de 842 empleados en plantilla; de ellos, 361 trabajan en la sede central de la Agencia en Madrid y 481 en oficinas situadas en el extranjero. En la sede central, la AECI está sujeta a los sistemas de contratación de la administración pública. La mayor parte de su personal son funcionarios de carrera y los puestos superiores de dirección los ocupan funcionarios del servicio exterior del MAE. Sobre el terrero trabajan 65 personas desplazadas, contratadas para desempeñar altos cargos o puestos de asesoría en las 29 OTC y en los 12 centros culturales, mientras que las 416 personas restantes han sido contratadas en los distintos países para desempeñar tareas administrativas y de apoyo logístico.

En el Ministerio de Economía se ocupan de cuestiones relacionadas con el desarrollo un total de 214 personas; 87 trabajan en la Secretaría General de Comercio Exterior en Madrid y 27 en embajadas como consejeros económicos y comerciales. Dentro de la Secretaría General de Comercio Exterior, la Dirección General de Financiación Internacional cuenta con 32 personas en plantilla y el personal de la Dirección General de Comercio e Inversiones se ocupa de los créditos FAD.

Como parte del proceso de aprendizaje organizativo, la gestión de recursos humanos debería constituir una actividad estratégica de la AECI, relacionada con los objetivos y las prioridades de la cooperación para el desarrollo. Hay una serie de cuestiones que habría que estudiar si se quiere mantener y formar personal altamente cualificado. En la AECI las posibilidades de promoción profesional parecen estar limitadas debido a la existencia de dos grupos de personal diferenciados. Por una parte, los puestos de trabajo de las OTC situadas en el extranjero se cubren con personal contratado; el personal de la sede central de la AECI casi nunca los solicita, puesto que tendrían que renunciar a las ventajas de las que gozan los funcionarios del Estado. Por otra parte, el personal contratado de las OTC, aunque desempeña un papel fundamental en la gestión de la ayuda española, tiene pocas oportunidades de trabajar en la sede

Recuadro 4. El fortalecimiento de la gestión de la ayuda en las comunidades autónomas: el caso de Valencia

El gobierno regional de Valencia disponía de un presupuesto de cooperación para el desarrollo de 14 millones EUR en 2000, presupuesto que está experimentando un rápido crecimiento y se espera que se sitúe en 21 millones EUR en 2002. El programa de cooperación para el desarrollo se estableció formalmente en 1999 con la creación de un Departamento de Cooperación Internacional que se ocupa de gestionar todo el programa de ayuda de la región. Está compuesto por un equipo de 14 personas y cuenta con una unidad de gestión administrativa y asesoría jurídica y una unidad de planificación y formación. Como otras entidades descentralizadas, el gobierno autónomo ha adoptado su propio plan de acción y tiene previsto aprobar una ley autonómica sobre cooperación para el desarrollo en 2002. Existe un mecanismo de control financiero, pero las autoridades son conscientes de la necesidad de disponer, además, de un sistema de evaluación. Se ha firmado un acuerdo con la AECE para impartir formación en el puesto de trabajo a jóvenes profesionales de Valencia en las OTC. También se han elaborado otros programas de formación sobre cooperación para el desarrollo en colaboración con universidades de esa comunidad autónoma.

Del mismo modo que en otras comunidades autónomas, también otras entidades locales más pequeñas destinan recursos a la cooperación para el desarrollo y están reuniendo sus aportaciones en el Fondo para la Solidaridad de Valencia. Conscientes de la necesidad de impulsar la coordinación, el gobierno regional de Valencia ha creado varias comisiones de coordinación en ámbitos como la cooperación entre universidades, la sanidad, el medio ambiente, el desarrollo municipal y la ayuda humanitaria y de emergencia.

La Comisión de Ayuda Humanitaria y de Emergencia de Valencia desempeña un papel útil e innovador. La Comisión fue creada en 2000 por iniciativa de un pequeño grupo de profesionales del desarrollo muy dedicados y deseosos de mejorar la coordinación entre los grupos interesados de Valencia. Teniendo en cuenta el aumento de los recursos disponibles en la región, en especial los destinados a catástrofes naturales, el propósito fue crear una oficina única para reunir en ella todos los recursos obtenidos a los distintos niveles, en lugar de recurrir a distintas vías que se hicieran la competencia entre sí. La Comisión está presidida por el Departamento de Cooperación Internacional y ésta integrada por representantes de las entidades locales, dos bancos, la Federación Valenciana de Municipios, el Fondo para la Solidaridad de Valencia y diversas ONG. Con carácter general, la Comisión se reúne dentro de las 48 horas siguientes en caso de situaciones de emergencia, y adopta una decisión de intervención inmediata en colaboración con la AECE. La Comisión envía una delegación al país con el fin de identificar las zonas más afectadas por la catástrofe y establecer contacto tanto con sus homólogos como con las organizaciones españolas presentes en el país. La primera iniciativa importante promovida por esta Comisión fue la organización de una operación de ayuda postemergencia en El Salvador a comienzos de 2001. Se encargó a la Universidad de América Central la elaboración de una evaluación socioeconómica que las ONG españolas y sus socios locales tomaron como base para proponer proyectos que fueran financiados por las entidades locales y la Comisión. Como consecuencia de esta iniciativa se adoptó un plan de acción en el marco del programa de rehabilitación de la ciudad de Santa María, para el cual se reunió la cantidad de 5 millones EUR procedentes de diferentes fuentes. Según las autoridades de Valencia responsables de la ayuda, el plan de reconstrucción resultante de este proyecto ha tenido tanto éxito que otros donantes lo han adoptado como modelo en El Salvador.

central de la AECI, ya que el reglamento impide que los puestos de dirección sean desempeñados por personal no funcionario. Tampoco tienen seguridad ni incentivos para permanecer en la organización, ya que tienen contratos de duración determinada²⁶. La inexistencia de un marco que permita el intercambio sistemático de personal entre el extranjero y la sede central podría generar un vacío entre aprendizaje operativo y formulación de políticas. Últimamente la AECI ha comenzado a estudiar la posibilidad de dar movilidad al personal entre el extranjero y la sede central.

Además, la asignación de recursos dentro de la SECIPI y entre las unidades organizativas de la AECI merece alguna atención. Por ejemplo, el número de personas que trabajan en la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas parece desproporcionado en comparación con la cuota que representa esta Dirección General en el presupuesto total de la AECI. Al mismo tiempo, la OPE sólo cuenta con una dotación mínima de cuatro personas, a pesar de sus numerosas competencias. La AECI debería realizar un análisis de sus necesidades en materia de recursos humanos e instar a otras administraciones públicas de ayuda española para que hagan lo mismo con el fin de mejorar la gestión de la ayuda.

Coordinación, seguimiento y evaluación

Coordinación y dirección

En el cuadro 2 figura el desglose del presupuesto entre los distintos ministerios y administraciones, así como los cauces de la ayuda. Este cuadro muestra que, a nivel central, el Ministerio de Hacienda recibió en 2000 la mayor dotación, con el 29% de la AOD total (contribución a la CE), seguida por el MAE, con el 26% (contribuciones a NU, donaciones de la AECI y microcréditos), y por el Ministerio de Economía, con el 20% (contribuciones a Organismos Internacionales Financieros, créditos FAD y alivio de la carga de la deuda). Las actividades contabilizadas como AOD por otros ministerios (10%) consisten principalmente en asistencia técnica en sus respectivos ámbitos. Los recursos aportados a través de la cooperación descentralizada representan el 16% de la AOD total y se canalizan principalmente a través de las ONG. Sin embargo, como en este cuadro figuran los desembolsos netos, la cuota de recursos del Ministerio de Economía

es inferior a la imputación presupuestaria. Por tanto, este cuadro no refleja la distribución real de los recursos en el sistema de ayuda español.

Según los dos ministerios interesados, la cooperación entre el Ministerio de Exteriores y el Ministerio de Economía, los dos actores principales a nivel de la administración central, ha mejorado sensiblemente desde el último examen *inter pares*. Los órganos de coordinación interministerial se han reforzado, aunque parece que sirven principalmente como foro de intercambio de información, puesto que tienen que respetar el reparto institucional de competencias. A nivel operativo se están haciendo esfuerzos para conseguir un mayor grado de cooperación, por ejemplo, a través del estudio conjunto de propuestas de créditos destinados al desarrollo social básico y la elaboración de estrategias comunes por países. Al mismo tiempo, podría potenciarse aún más el debate sobre políticas y sinergias entre las políticas multilaterales y bilaterales. Esto sería especialmente importante para la formulación de posturas por España en relación con la ayuda prestada a los países por los Organismos Internacionales Financieros, materia que parece seguir estando bajo la competencia del Ministerio de Economía, desaprovechando la experiencia y los conocimientos que el MAE ha adquirido sobre el terreno a través de la AECI.

Tabla 2. Distribución de la AOD total por ministerios, comunidades autónomas y entidades locales (2000)
Millones EUR (desembolsos netos)

	Multilateral	Bilateral		Total	%
		Préstamos	Donaciones		
Administración Central					
Hacienda	382		0,33	382	29
Asuntos Exteriores	62	24	252	338	26
Economía	68	173	24	265	20
11 Ministerios más 27	4		122	126	10
TOTAL	516	197	398	1.111	
Cooperación descentralizada			208	208	16
TOTAL GENERAL	516	197	606	1.319	

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores.

La Ley ha confirmado el papel principal del MAE en materia de políticas de desarrollo. En el ámbito de sus funciones de coordinación, el MAE podría desempeñar un papel más activo en la promoción de la reducción de la pobreza en el sistema de ayuda español mediante la difusión de políticas y directrices, buenas prácticas de España y otros donantes, y lecciones extraídas basadas en el seguimiento y la evaluación. Con el fin de promover aún más la integración del sistema, el MAE tendrá que asumir el liderazgo más allá de su propio ámbito de competencias mediante la adopción de un enfoque más amplio que abarque el sistema en su totalidad. Por ejemplo, el MAE podría apoyar a los otros actores del desarrollo españoles en sus necesidades en materia de recursos humanos, incluida la mejora de las aptitudes que se requiere para elaborar y aplicar programas de reducción de la pobreza o para integrar cuestiones transversales, y también sistemas perfeccionados de información y evaluación.

Aunque el MAE controla actualmente el 55%²⁸ del presupuesto total de ayuda, su capacidad para desempeñar efectivamente el papel principal sigue siendo una incógnita debido a la limitada capacidad de análisis y de gestión de la SECIPI y al mandato de la AECI como organismo de ejecución. Incrementar la capacidad de análisis del MAE, también en ámbitos que corresponden a otros ministerios, podría ser un mecanismo apropiado para establecer firmemente su autoridad en materia de desarrollo. La capacidad de la SECIPI para dar instrucciones en materia de políticas de desarrollo a otras unidades del MAE, así como a otros ministerios, sería especialmente útil para fortalecer el debate sobre la coherencia de las políticas y promover los intereses de los países en vías de desarrollo más allá de las políticas de cooperación para el desarrollo (véase capítulo 4 para ejemplos concretos).

Organizaciones no gubernamentales

La AECI ha introducido una serie de reformas en su sistema de cofinanciación a las ONG con el fin de asegurar la eficiencia, siguiendo las recomendaciones del último examen *inter pares*. Las donaciones a los proyectos de las ONG se han ampliado actualmente mediante la convocatoria de un único concurso anual con el fin de facilitar la planificación interna tanto de las ONG como de la AECI. Al mismo tiempo se ha establecido un marco de financiación plurianual, lo que constituye una notable mejora. Además de los proyectos individuales, el sistema incluye dos categorías más que pueden ser cofinanciadas: los programas

y las estrategias. Los programas consisten en actividades para el desarrollo, su duración máxima es de tres años y se centran en un sector prioritario concreto (como se establece en el Plan Director) de diferentes países en vías de desarrollo. Los programas también pueden incluir actividades que se centren en un único país programa, pero pueden abarcar varios sectores. Las estrategias se definen como una variada gama de actividades, su duración máxima es de cuatro años y se centran en diferentes sectores y países.

Seguimiento y evaluación

La función y los objetivos de la evaluación se establecen en la Ley, dentro de las distintas competencias de la SECIPI. La OPE desempeña un papel muy útil en el fortalecimiento de la efectividad de la evaluación dentro del sistema de ayuda español, si bien hasta el momento se ha ocupado principalmente de evaluar las actividades de la AECI. Tomando como base los *Principios para la Evaluación de la Ayuda al Desarrollo del CAD* se realizan evaluaciones independientes y externas que prácticamente no existían hasta 1998. Se ha progresado notablemente en el fortalecimiento del sistema de evaluación, que incluye la elaboración por la OPE de un Manual de Evaluación muy utilizado por los actores del desarrollo españoles. El Manual fue revisado en 2000 con el fin de actualizar las herramientas metodológicas tomando como base las lecciones extraídas en las primeras evaluaciones y en experiencias recientes de otros donantes. El Manual también cubre las necesidades de los instrumentos específicos (asistencia humanitaria, microcréditos y préstamos FAD) y contiene recomendaciones para incorporar las cuestiones de género en las evaluaciones.

La OPE dispone de un presupuesto propio para evaluaciones que asciende a 180.000 EUR y puede recurrir a fondos adicionales de la SECIPI para la elaboración de estudios concretos. Establece su programa anual previa consulta con los altos directivos de la AECI y depende del Secretario de Estado. Las evaluaciones se llevan a cabo por consultores independientes seleccionados por concurso. La OPE ha expresado su preocupación por la calidad de las evaluaciones debido a la escasez de consultores españoles cualificados en este ámbito. Por ello podría ampliarse la solicitud de ofertas a otros países no pertenecientes a la comunidad del desarrollo española. La independencia de las evaluaciones parece estar garantizada debido a la separación existente entre las funciones de evaluación y los directivos de la AECI. Sin embargo,

como la OPE también es competente para la planificación y las estrategias de desarrollo, podría surgir un conflicto de intereses en la evaluación, en función del grado de implicación de la OPE en la fase de planificación de las actividades de la AECI.

La OPE suele presentar anualmente cuatro evaluaciones según un plan preestablecido, que va a pasar a ser plurianual. Hasta el momento hay diez evaluaciones completadas y tres en curso, relativas a ocho programas, tres proyectos y dos cauces de financiación (cofinanciación a ONG y becas). Parece que existe una tendencia a primar las evaluaciones de programas más amplios, en lugar de las relativas a proyectos específicos, como se venía haciendo hasta ahora. Alguna de las primeras se ha llevado a cabo en colaboración con la CE, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales.

En el Manual de Evaluación se proponen una serie de medidas para garantizar la difusión de los resultados de las evaluaciones, algunas de las cuales se están llevando a cabo actualmente; comprenden un informe anual de evaluación, distintos tipos de publicaciones de divulgación, seminarios y talleres. Se publican resúmenes de los informes de evaluación que pueden solicitarse en el *web site* del MAE. Sin embargo, la difusión de los resultados y de las lecciones extraídas podría organizarse de manera más sistemática y deben incrementarse los recursos destinados a esta actividad.

El reto al que se enfrenta el sistema español es asegurar la armonización de criterios y el control de calidad en todo el sistema, ya que la capacidad de seguimiento y evaluación de los distintos actores es muy distinta. Las Direcciones de la AECI pueden realizar evaluaciones internas utilizando sus propios recursos. La OPE supervisa estas evaluaciones y ha aconsejado a la AECI que vaya más allá del resultado de los proyectos y se fije en el impacto y la sostenibilidad. Recientemente el Ministerio de Economía ha presentado su primera evaluación externa de cinco proyectos financiados mediante créditos FAD. Las comunidades autónomas, que tienen una capacidad limitada en cuanto a políticas y metodología, dependen de los parámetros orientativos del MAE y deben establecer un sistema adecuado de seguimiento y evaluación que combine las auditorías financieras con la gestión de resultados. Las ONG tienen que rendir más cuentas en virtud del nuevo acuerdo de financiación a las ONG, que exige que se dedique el 1,5% del total del presupuesto de los proyectos a la evaluación.

Deberían aún articularse indicadores de resultados para poder evaluar los logros de la cooperación española, incluidos los relativos a los

Objetivos de Desarrollo del Milenio. A tal efecto, sería preciso que se adoptase un enfoque más orientado a los resultados en la programación y en la ejecución. También sería importante que las nuevas estrategias sectoriales y por países, actualmente en curso de elaboración, incorporarse en los resultados previstos y los indicadores de seguimiento, con el fin de poder aprovechar los conocimientos obtenidos y de activar el proceso de retroalimentación. Los resultados de la visita sobre el terreno realizada a Honduras apuntan que todavía queda un largo camino por recorrer para desarrollar una cultura adecuada orientada a los resultados, que evalúe el impacto de las actividades sobre los beneficiarios últimos, más allá de los resultados obtenidos (véase el capítulo 3 sobre buen gobierno y desarrollo institucional). A pesar de los escasos recursos con que cuenta, la OPE está haciendo lo posible por cumplir sus funciones de supervisión, coordinación y establecimiento de pautas para los distintos actores. Al mismo tiempo, la OPE tiene que promover aún más una cultura orientada a los resultados en todo el sistema; a tal fin, sería provechoso que dispusiera de más recursos humanos y económicos.

Recomendaciones para el futuro

- Debe consolidarse el papel directivo del MAE que, además de sus actuales competencias, debería facilitar orientación y pautas en materia de políticas, estrategias y sistemas de gestión a los otros actores de la cooperación española.
- La gestión de los recursos humanos de la AECI podría ser más estratégica, basándose en una evaluación de las necesidades a largo plazo, incluido el desarrollo de capacidades. En particular, la AECI podría estudiar la posibilidad de dotar de movilidad al personal entre las oficinas exteriores y la sede central y revisar su asignación interna de recursos.
- Se insta al MAE para que siga haciendo lo posible por reforzar el control y la evaluación en el sistema de ayuda español, en particular por lo que respecta a los créditos FAD, la cooperación descentralizada y las ONG, y para que destine más recursos a tal efecto. Es imprescindible organizar de forma más sistemática la difusión de las lecciones extraídas.
- Dado el incremento de los recursos movilizados por la cooperación descentralizada, se insta a las comunidades autónomas y a las

entidades locales para que intensifiquen las sinergias con la política nacional de desarrollo española, en especial por lo que se refiere a las estrategias sectoriales y por países.

Notas

22. Incluidas América del Norte, África, Oriente Medio, Asia y el Pacífico.

23. Está integrado por los otros dos Secretarios de Estado del MAE, los tres Directores Generales de la AECI, cuatro Directores Generales del MAE y representantes de varios Ministerios (Economía y Hacienda, Trabajo y Asuntos Sociales, Agricultura, Administraciones Públicas, Sanidad, Educación, Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente y Justicia).

24. Éstos eran: el Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Países Mediterráneos y en vías de desarrollo.

25. Las iniciativas en este ámbito incluyen también el apoyo prestado a inmigrantes que buscan empleo en España o que regresan a sus países de origen. Representa un 15% del presupuesto total de ayuda de Madrid, pero no deben catalogarse como AOD.

26. La duración máxima de los contratos era de tres años, pero las normas ya no son tan estrictas y permiten mayor flexibilidad. De hecho, los contratos de algunos directores de OTC se han venido renovando sucesivamente a lo largo de los 10 últimos años.

27. Son los siguientes ministerios: Agricultura, Pesca y Alimentación; Defensa; Educación y Cultura; Trabajo y Asuntos Sociales; Medio Ambiente; Sanidad y Consumo; Interior; Justicia; Administraciones Públicas; Fomento; y Ciencia y Tecnología.

28. Corresponde al MAE la coordinación general de la CE, y por ello controla efectivamente el 29% de la AOD desembolsada por el Ministerio de Hacienda.

Capítulo 6

Operaciones en países y principio de apropiación

Las cuestiones relativas a las operaciones realizadas en los distintos países se basan en una visita de campo a Honduras por el equipo de examen del CAD, en noviembre de 2001 [véase DCD/DAC/AR (2002)2/06/ADD2].

Estrategia y programación por países

España elabora la programación de sus actividades de cooperación con países socios principalmente a través de comisiones mixtas. Estas comisiones están integradas por representantes españoles de los Ministerios de Exteriores y Economía, y por autoridades de los países socios. Por regla general se reúnen cada cuatro años para elaborar el programa de cooperación relativo al período siguiente. Se considera que este procedimiento es el primer paso para garantizar la apropiación por los países socios de las actividades cuya financiación propone España. Actualmente este procedimiento se está fortaleciendo mediante la elaboración de documentos estratégicos por países, en los que se realiza un análisis del país contando con la importante participación de los distintos grupos de interesados, como las autoridades locales y la sociedad civil. El objetivo principal de estas estrategias cuatrienales es mejorar la coordinación entre donaciones y préstamos y perfeccionar la selección sectorial de los programas por países. España pretende vincular sus estrategias por países a otros procedimientos más amplios, dirigidos por los propios socios, como los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza.

La OPE ha comenzado a elaborar documentos estratégicos para la mayor parte de los países programa de España. Es la primera vez que

España elabora documentos estratégicos que contemplan actividades tanto del Ministerio de Exteriores como del Ministerio de Economía. Las OTC participan activamente en la formulación de estrategias con el fin de asegurar que se recoge su experiencia directa sobre el terreno. En algunos países (por ejemplo, en Perú y en Bolivia) el procedimiento ha sido más exhaustivo y se ha realizado un análisis del país con la ayuda de asesores externos. Una vez que el personal de la OTC, en colaboración con los consejeros comerciales, ha elaborado el primer borrador sobre la estrategia a seguir, la OPE redacta el documento definitivo previa consulta con el Ministerio de Economía.

España considera importante el proceso subyacente a la elaboración de estrategias. En este sentido, podrían mejorarse algunos aspectos relativos al desarrollo de esas estrategias. En lugar del gran número de proyectos y programas que se están llevando a cabo en Honduras y en otros países, las futuras estrategias por países deben centrarse en menos áreas estratégicas, de conformidad con el Plan Director y las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza. Por regla general, la existencia de un gran número de proyectos hace que los recursos se dispersen e impide que tanto los recursos financieros como los conocimientos especializados alcancen una masa crítica en los distintos sectores. También se incrementan de forma innecesaria los gastos de gestión y se generan costes de transacción más altos tanto para los donantes como para los beneficiarios, haciendo que sea más difícil evaluar la coherencia e incidencia globales de la estrategia, así como su posible impacto sobre la reducción de la pobreza. Además, podrían enunciarse con mayor claridad la jerarquía entre objetivos generales y específicos, y las relaciones entre objetivos y prioridades horizontales.

El propósito de los documentos estratégicos por países es ofrecer orientación para identificar programas y proyectos que puedan ser financiados por España, partiendo de las condiciones políticas, socio-económicas y culturales de los países beneficiarios. En la actualidad, las estrategias son de tipo general y por ello no proporcionan una base concreta para la adopción de decisiones y la revisión de programas. Tendrían que centrarse más en los aspectos operativos y dar orientaciones más concretas sobre la selección apropiada de cauces e instrumentos. En consonancia con el marco temporal plurianual para la programación y financiación propuesto en el Plan Director, sería conveniente que las estrategias por países incluyeran dotaciones presupuestarias indicativas, que serían de utilidad a los gobiernos beneficiarios para establecer su política financiera y elaborar sus presupuestos. En el

futuro las estrategias deben diseñarse de manera que permitan la revisión de los programas por países, mediante la inclusión de indicadores para medir los avances realizados.

Las relaciones con los socios

La presencia de España sobre el terrero

La AECI delega en la OTC la competencia en cuanto a la gestión de los programas. La OTC informa al embajador de España en el país que también supervisa al consejero comercial responsable de los créditos FAD. Por tanto, el embajador desempeña un papel clave para asegurar la coordinación general y la coherencia sobre el terrero. Aunque la dirección general corresponde al embajador, la OTC goza de bastante autonomía por lo que se refiere a la gestión cotidiana. Mientras que las decisiones se adoptan en Madrid (en particular, en materia de autoridad financiera), la OTC posee un alto grado de competencia operativa, por ejemplo en la aplicación de la estrategia para cada país contemplada en el programa español. La OTC parece funcionar bien, respondiendo con rapidez a las solicitudes de sus homólogos gracias a la eficaz comunicación con Madrid y a la flexibilidad del sistema. Por lo general, únicamente el director de la OTC es un profesional del desarrollo procedente de España; el resto del equipo presta principalmente apoyo administrativo y logístico. Sin embargo, la OTC puede recurrir a los servicios de expertos que participan en los proyectos, pues muchos de estos cuentan con especialistas españoles en estancias de larga duración.

Las comunidades autónomas y entidades locales españolas canalizan sus recursos a través de ONG y no suelen tener representación en los países. Sin embargo, algunas comunidades autónomas han suscrito acuerdos con la AECI para la puesta en marcha de proyectos conjuntos. Hasta la fecha, las actividades de las comunidades autónomas y de las entidades locales no se han incorporado a las estrategias por países. No obstante, la OPE tiene el propósito de hacerlo en el futuro. En Honduras la OTC mantiene contactos informales con las diferentes ONG españolas que actúan en el país, pero no tiene una visión global de la totalidad de las actividades de las ONG financiadas por la cooperación descentralizada ni de la cantidad de recursos empleados. La proliferación de ONG sobre el terrero supone para los países socios un reto que

exige el fortalecimiento del papel de las OTC como núcleo principal que represente a toda la cooperación española.

Apropiación, sostenibilidad y apoyo sectorial

Excepto en el caso de los créditos FAD, los homólogos nacionales no tienen plena responsabilidad en la gestión de los proyectos. España actúa con prudencia al transferir competencias a sus homólogos y por eso se requieren dos firmas, la del homólogo y la del experto español que participa en el proyecto, para desembolsar fondos. En Honduras la inestabilidad, la escasa capacidad y la corrupción de la administración pública han reforzado la tendencia de España a mantener bajo su control la gestión de los proyectos. Por una parte, esta situación puede acentuar la necesidad de mantener expertos españoles en los proyectos durante largos períodos. En cualquier caso, los expertos españoles parecen estar bien integrados en las instituciones de sus homólogos, y los directores nacionales de proyectos mantienen sus puestos y competencias habituales. Por otra parte, este enfoque tiene implicaciones en cuanto a la apropiación de los procesos de desarrollo, la creación de capacidad, la sostenibilidad y la rentabilidad. Los resultados de la visita sobre el terreno realizada a Honduras ponen de manifiesto que la limitada competencia decisoria en materia financiera y de gestión por parte de los homólogos nacionales puede poner en peligro el apoyo financiero necesario para garantizar la sostenibilidad a largo plazo.

El programa español en Honduras puede describirse como una agrupación de proyectos aislados, si bien España intenta consolidar su definición estratégica en su nueva estrategia para ese país. El gobierno hondureño y los donantes han iniciado un proceso de adopción de enfoques sectoriales. Como primer paso, España debería estudiar la reorientación de los proyectos aislados y adoptar un enfoque más programático abordando cuestiones más amplias a través de actividades complementarias. Los proyectos aislados deben encajar en planes sectoriales, en caso de existir éstos; si ese no es el caso, España debe instar a los países socios y a los demás donantes para que cooperen en el desarrollo de dichos planes. Esto podría también favorecer la creación de capacidad en los ministerios responsables de sectores clave y contribuir a mejorar la gestión financiera de los gobiernos y los mecanismos de rendición de cuentas. Teniendo en cuenta el elevado volumen de recursos de AOD canalizados a través de ONG españolas, que suelen trabajar

directamente con sus socios locales pertenecientes a la sociedad civil, España, al igual que los demás donantes, debería también estudiar la mejor forma de conectar las actividades de las ONG con las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza.

La experiencia reciente adquirida en algunos países en vías de desarrollo demuestra que unos enfoques sectoriales progresivos, cuidadosamente diseñados y bien asesorados, tienen grandes posibilidades de éxito. Dadas las ventajas comparativas con que cuenta en Iberoamérica, España está en condiciones de asumir el liderazgo de los donantes en el apoyo a los gobiernos de los países programa seleccionados para que diseñen y adopten enfoques sectoriales.

Coordinación de donantes

Al ser un donante relativamente nuevo dentro de la comunidad internacional del desarrollo, España ha desempeñado hasta ahora un papel bastante modesto. Ha preferido aprender de la experiencia y de las buenas prácticas de otros donantes. Dado que este país ya está en vías de consolidar su programa de ayuda, parece que ha llegado el momento de que adquiera un mayor protagonismo dentro de la comunidad de donantes. En Honduras España fue bastante eficaz al asumir la dirección de la coordinación de donantes en el proceso de reconstrucción tras el huracán *Mitch* y sus esfuerzos fueron muy apreciados por el gobierno y los demás donantes. España desempeñó con acierto el cometido de reunir a numerosos socios que se ocupan del desarrollo y de concienciar al gobierno de la necesidad de implicar a la sociedad civil. En la visita de campo realizada a Honduras hemos observado que España parece trabajar en estrecha colaboración con otros donantes, también en proyectos conjuntos y en programas con organizaciones multilaterales. Además, España ha establecido sinergias operativas con la CE, en forma de programas conjuntos con financiación paralela.

Recomendaciones para el futuro

- Las estrategias por países podrían ser más selectivas en su definición sectorial y más concretas en la combinación adecuada de cauces e instrumentos. También podrían incluir asignaciones presupuestarias indicativas con el fin de aumentar la transparencia y la previsibilidad para los países socios.

- Sobre el terreno, hay que fortalecer la coordinación entre los distintos actores españoles. En el futuro España podría incluir en sus estrategias por países las actividades de cooperación descentralizada. También podría fortalecerse el papel de las OTC como centros de coordinación de la cooperación española.
- España debería adoptar medidas para ceder a sus socios más competencias en materia de gestión de proyectos, con el fin de fomentar el principio de apropiación y de asegurar la financiación de sus homólogos, necesaria para la sostenibilidad.
- España debería estudiar la forma de reforzar los vínculos entre sus proyectos individuales, incluidos los proyectos cofinanciados con ONG, y las estrategias nacionales, y trabajar en los enfoques sectoriales junto con otros donantes.

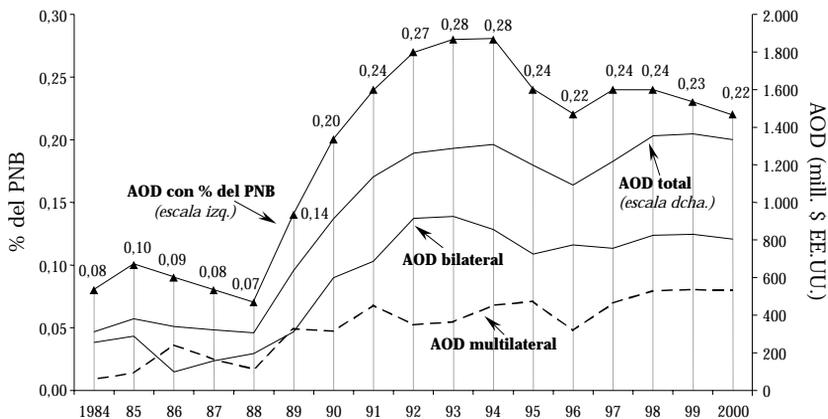
Anexos

Tabla I.1. Flujos financieros totales
(millones de dólares EEUU a precios y tipos de cambio corrientes)

Desembolsos netos							
España	1984-85	1989-90	1996	1997	1998	1999	2000
Flujos oficial.							
totales	173	765	1.350	1.237	1.416	1.379	1.210
Ayuda oficial							
al desarrollo	152	753	1.251	1.234	1.376	1.363	1.195
Bilateral	119	449	888	765	838	829	720
Multilateral	33	304	364	469	538	534	475
Ayuda oficial	n.a.	12	98	2	5	13	12
Bilateral		-	2	2	5	13	12
Multilateral		12	96	-	-	-	-
Otros flujos							
oficiales	21	-	-	-	35	3	3
Bilateral	21	-	-	-	35	3	3
Multilateral	-	-	-	-	-	-	-
Donacio. de ONG	-	51	122	123	133	-	-
Flujos priv. en							
condic. de merc.	318	-98	2.783	6.443	10.871	27.712	24.019
Bilateral, de las							
cuales:	318	-98	2.783	6.443	10.871	27.712	24.019
Inversión directa	102	-	2.783	6.443	10.943	27.767	24.033
Credit. a la							
exportac.	-5	-98	-	-	-72	-55	-14
Multilateral	-	-	-	-	-	-	-
Flujos total.	491	718	4.255	7.802	12.420	29.091	25.229
Para referencia:							
AOD (mill. \$							
EE.UU. constant							
1999)	346	775	1.092	1.218	1.354	1.363	1.335
AOA (como %							
del PNB)	0,09	0,17	0,22	0,24	0,24	0,23	0,22
Flujos totales							
(como % del							
PNB*)	0,17	0,16	0,74	1,41	2,10	4,90	4,25

* A países que reúnen los requisitos para computar como AOD.

Desembolsos netos de AOD a precios y tipos de cambio constantes 1999 como parte del PNB



Fuente: OCDE.

Tabla I.2. AOD por principales categorías

Desembolsos					
España	Mill. \$ EE.UU. const. 1999				
	1996	1997	1998	1999	2000
AOD bilateral bruta	855	885	976	942	1.020
<i>Donacio.</i>	491	532	656	653	674
Ayuda para proyectos y programas	238	250	265	201	182
Cooperación técnica	77	126	146	118	120
Ayuda aliment. al desarrollo	12	3	12	7	5
Ayuda para casos de emergencia	11	18	26	68	42
Acción relativa a la deuda	105	92	159	73	67
Costes administrativos	33	35	38	30	54
Otras donaciones	15	8	11	156	203
<i>AOD bilat. distinta de donacio.</i>	364	353	320	288	347
Nuevos préstamos al desarrollo	364	353	320	281	347
Reestruct. de la deuda	-	-	0	7	0
Adquisición de capital y otros	-	-	-	-	-
AOD multilateral bruta	317	463	529	534	530
Organism. ONU	60	36	39	46	55
CE	235	316	364	367	394
Grupo Banco Mundial	3	64	56	66	39
Bancos regionales al desarrollo*	16	25	32	32	22
Otros multilaterales	4	22	39	23	20
AOD total bruta	1.173	1.348	1.506	1.476	1.551
Devoluciones y cancelación de la deuda	-81	-130	-152	-113	-216
AOD total neta	1.092	1.218	1.354	1.363	1.335
Para referencia:					
AOD a las ONG y canaliz. a través de ellas	147	212	249	241	307
Financiación asociada**	-	-	-	-	-

* Excluido el BERD

** Donac. y préstamos AOD en paquetes de financ. asociados

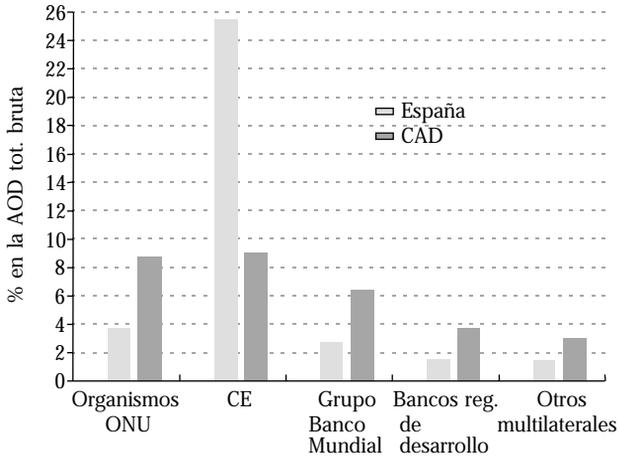
Desembolsos

	Porcentaje de desembolsos brutos					Total CAD 2000%
	1996	1997	1998	1999	2000	
AOD bilateral bruta	73	66	65	64	66	70
<i>Donacio.</i>	42	39	44	44	43	55
Ayuda para proyectos y programas	20	19	18	14	12	13
Cooperación técnica	7	9	10	8	8	21
Ayuda aliment. al desarrollo	1	0	1	0	0	2
Ayuda para casos de emergencia	1	1	2	5	3	6
Acción relativa a la deuda	9	7	11	5	4	4
Costes administrativos	3	3	3	2	4	5
Otras donaciones	1	1	1	11	13	4
<i>AOD bilat. distinta de donacio.</i>	31	26	21	20	22	15
Nuevos préstamos al desarrollo	31	26	21	19	22	14
Reestruct. de la deuda	-	-	0	0	0	0
Adquisición de capital y otros	-	-	-	-	-	1
AOD multilateral bruta	27	34	35	36	34	30
Organism. ONU	5	3	3	3	4	9
CE	20	23	24	25	25	9
Grupo Banco Mundial	0	5	4	4	3	6
Bancos regionales al desarrollo*	1	2	2	2	1	4
Otros multilaterales	0	2	3	2	1	3
AOD total bruta	100	100	100	100	100	100

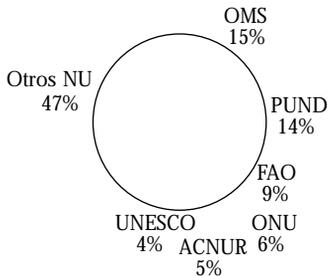
* Excluido el BERD

** Donac. y préstamos AOD en paquetes de financ. asociados

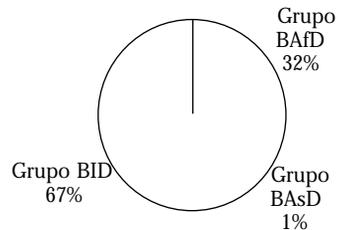
Flujos de AOD a organismos multilaterales, 2000



Contribuciones a organismos NU (promedio 1999-2000)



Contribuciones a bancos region. de desarrollo (promedio 1999-2000)



Fuente: OECD.

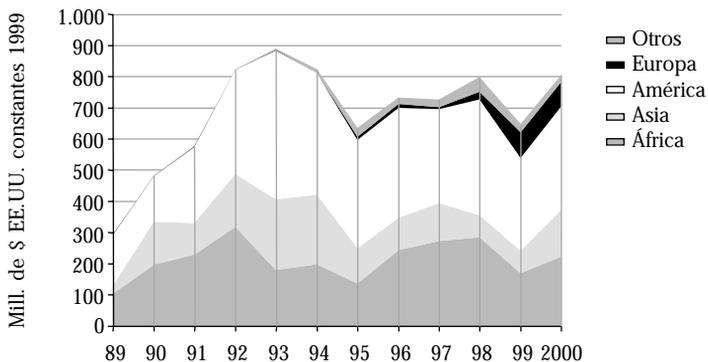
Tabla I.3. AOD bilateral imputable por región
y grupo de renta

Desembolsos brutos					
España	Mill. de \$ EE.UU. const. 1999				
	1996	1997	1998	1999	2000
África	244	271	284	170	223
África subsahariana	199	198	176	144	127
África del Norte	45	73	108	25	96
Asia	102	122	70	71	149
Asia Meridional y Central	21	15	17	6	6
Lejano Oriente	81	107	53	65	143
América	354	302	372	297	333
Norteamérica y Centroamérica	119	125	207	189	164
Sudamérica	235	177	165	108	168
Oriente Medio	21	25	46	27	23
Oceanía	0	-	-	-	-
Europa	11	7	26	83	78
Total bilateral	732	727	798	648	805
Menos adelantados	100	165	78	71	100
Otros de rentas bajas	240	174	233	197	226
Rentas medias bajas	290	309	406	346	405
Rentas medias altas	102	79	81	34	75
Rentas altas	0	0	0	0	0
Países en desarrollo menos adelantados	0	0	0	0	-
Para referencia:					
Total bilateral	855	883	977	942	1.020
de la cual: no imputada	123	155	179	294	216

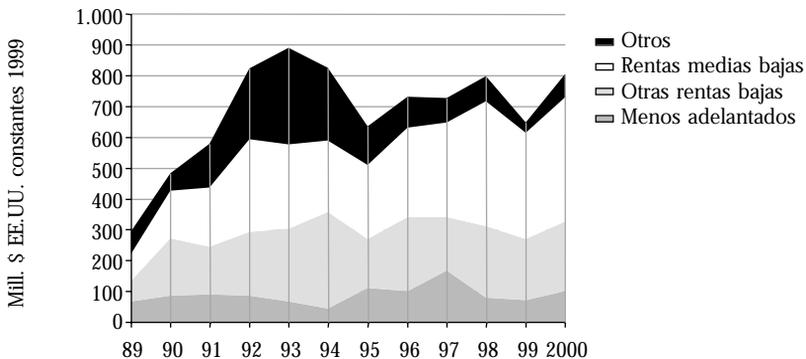
Desembolsos brutos

	Porcentaje					Total CAD 2000%
	1996	1997	1998	1999	2000	
África	33	37	36	26	28	36
África subsahariana	27	27	22	22	16	29
África del Norte	6	10	14	4	12	7
Asia	14	17	9	11	18	39
Asia Meridional y Central	3	2	2	1	1	13
Lejano Oriente	11	15	7	10	18	25
América	48	42	47	46	41	12
Norteamérica y Centroamérica	16	17	26	29	20	6
Sudamérica	32	24	21	17	21	7
Oriente Medio	3	3	6	4	3	4
Oceanía	0	-	-	-	-	2
Europa	2	1	3	13	10	7
Total bilateral	100	100	100	100	100	100
Menos adelantados	14	23	10	11	12	26
Otros de rentas bajas	33	24	29	30	28	33
Rentas medias bajas	40	42	51	53	50	35
Rentas medias altas	14	11	10	5	9	6
Rentas altas	0	0	0	0	0	0
Países en desarrollo menos adelantados	0	0	0	0	-	-
Para referencia:						
Total bilateral	100	100	100	100	100	100
de la cual: no imputada	14	18	18	31	21	26

Corrien. bilater. brutas AOD imput. por regi.



Corrien. bilate. brutas de AOD por grupo de rentas



Fuente: OCDE.

Tabla I.4. Principales receptores de la AOD bilateral

Desembolsos brutos, media bianual

España	1989-90		
	Millones de \$ corrientes	Millones de \$ constantes 1999	Por ciento
China	49	47	13
Argelia	26	26	7
Cuba	26	28	7
Marruecos	24	24	6
Venezuela	24	27	6
5 mayores receptores	149	152	39
India	21	22	6
Guinea Ecuatorial	20	21	5
Nicaragua	17	18	5
México	16	17	4
Bolivia	13	13	3
10 mayores receptores	236	243	62
Indonesia	12	11	3
Angola	11	12	3
Mozambique	10	10	3
Camerún	9	8	2
Honduras	9	9	2
15 mayores receptores	287	294	76
Argentina	7	7	2
Tanzania	6	6	1
Perú	6	6	1
Colombia	5	5	1
Somalia	5	5	1
20 mayores receptores	315	322	83
Total (85 receptores)	380	388	100
No especificado	79	80	
Total bilateral bruto	459	468	

Fuente: OCDE.

Desembolsos brutos, media bianual

España	1994-95		
	Millones de \$ corrientes	Millones de \$ constantes 1999	Por ciento
China	106	103	14
México	84	83	11
Argentina	56	52	7
Indonesia	45	42	6
Argelia	43	41	6
5 mayores receptores	334	322	43
Ecuador	43	41	6
Costa de Marfil	29	29	4
Honduras	28	26	4
Uruguay	26	25	3
Marruecos	26	25	3
10 mayores receptores	485	468	63
Nicaragua	24	22	3
Haití	21	19	3
Áreas Adm. Palestinas	20	19	3
Colombia	20	18	3
Bolivia	18	18	2
15 mayores receptores	588	563	77
Filipinas	16	18	2
Angola	12	15	2
Perú	12	11	2
Chile	12	11	2
Mozambique	12	11	1
20 mayores receptores	651	628	85
Total (98 receptores)	769	730	100
No especificado	135	125	
Total bilateral bruto	904	855	

Fuente: OCDE.

Desembolsos brutos, media bianual

España	1999-00		
	Millones de \$ corrientes	Millones de \$ constantes 1999	Por ciento
China	41	44	6
Honduras	41	43	6
Indonesia	40	44	6
Marruecos	38	42	6
Bosnia y Herzegovina	33	35	5
5 mayores receptores	193	207	28
Perú	30	31	4
Angola	26	27	4
República Dominicana	26	27	4
Bolivia	25	27	4
Mozambique	25	27	4
10 mayores receptores	324	346	47
Ecuador	23	25	3
Venezuela	22	24	3
El Salvador	21	22	3
Nicaragua	21	22	3
Yugoslavia (incl. Kosovo)	19	19	3
15 mayores receptores	431	459	63
Senegal	19	19	3
Guatemala	17	17	2
Colombia	16	17	2
Panamá	16	17	2
Áreas Adm. Palestinas	15	16	2
20 mayores receptores	514	545	75
Total (107 receptores)	684	726	100
No especificado	197	208	
Total bilateral bruto	881	934	

Fuente: OCDE.

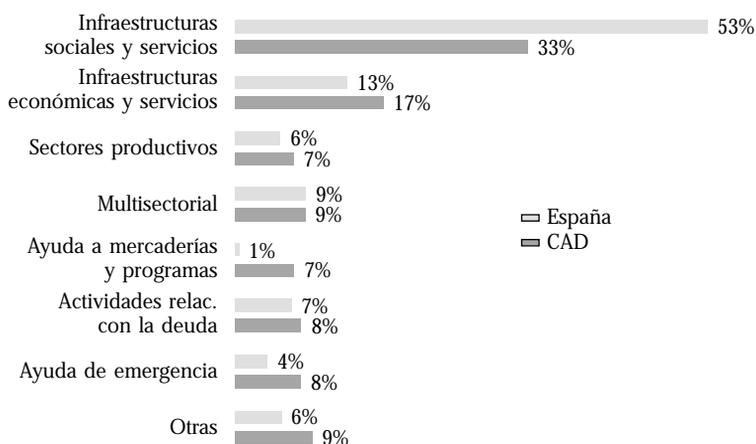
Tabla I.5. AOD bilateral por fines principales
a precios y tipos corrientes

Desembolsos, promedios bianuales

España	1989-90		1994-95		2000		Total CAD por ciento
	mill. \$ EE.UU.	por ciento	mill. \$ EE.UU.	por ciento	mill. \$ EE.UU.	por ciento	
Infraestructuras sociales y servicios	231	35	454	53	33
Educación	61	9	180	21	8
de la cual:							
educación básica	8	1	11	1	2
Salud	64	10	101	12	4
de la cual:							
educación básica	14	2	42	5	2
Programas de población	4	1	5	1	2
Abastecimiento de agua y saneamiento	22	3	37	4	7
Gobierno y sociedad civil	25	4	58	7	5
Otras infraestructuras y servicios sociales	55	8	73	9	7
Infraestructuras económicas y servicios	113	17	113	13	17
Transportes y almacenamiento	7	1	63	7	9
Comunicaciones	29	4	5	1	1
Energía	73	11	43	5	3
Servicios bancarios y financieros	0	0	1	0	1
Servicios comerciales y otros	4	1	1	0	4
Sectores productivos	137	21	50	6	7
Agricultura, silvicultura y pesca	85	13	37	4	5
Industria, minería y construcción	50	8	12	1	2

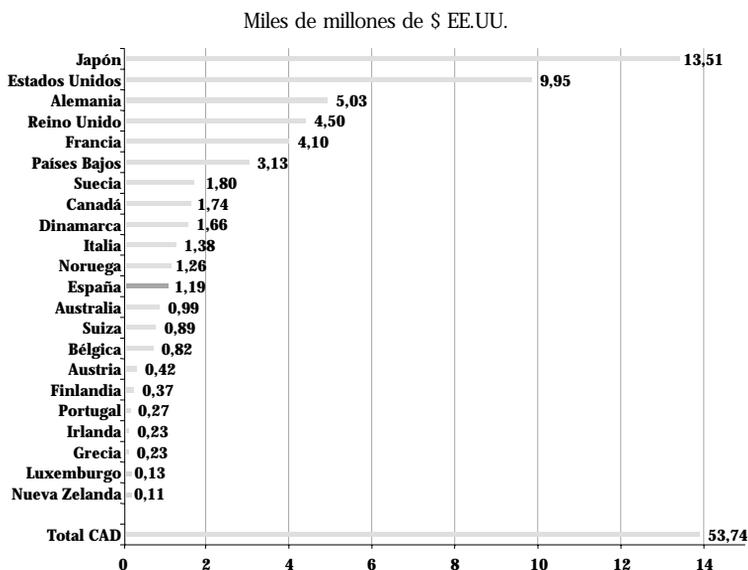
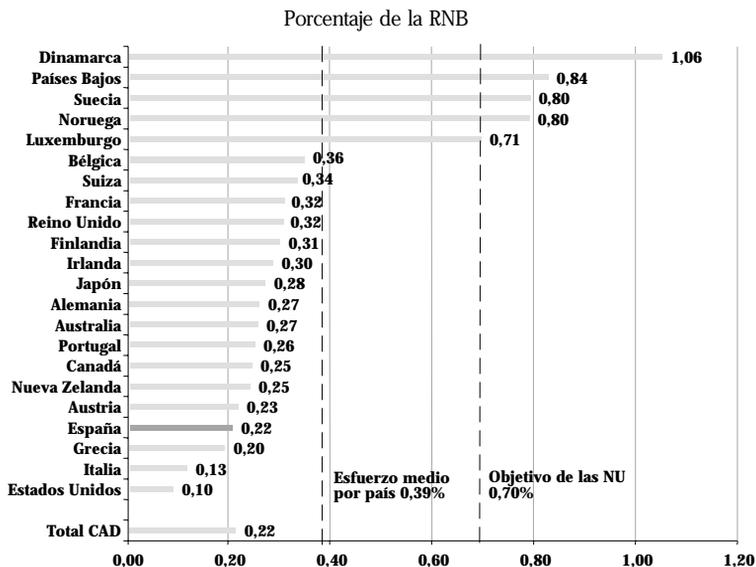
	mill. \$ EE.UU.	por ciento	mill. \$ EE.UU.	por ciento	mill. \$ EE.UU.	por ciento	Total CAD por ciento
Comercio y turismo	2	0	1	0	0
Otros	-	-	-	-	0
Multisectorial	63	10	74	9	9
Ayuda a mercaderías y programas	5	1	11	1	7
Activ. relac. con la deuda	64	10	60	7	8
Ayuda de emergencia	12	2	38	4	8
Costes administrat. a los donantes	36	5	49	6	7
Apoyo básico a ONG	1	0	2	0	3
Total bilateral imputable	663	100	852	100	100
Para referencia:							
Total bilateral del cual:	709	59	913	66	73
sin imputar	47	4	61	4	5
Total multilateral	491	41	475	34	27
Total AOD	1.201	100	1.388	100	100

AOD bilateral imputable por fines principales, 2000



Fuente: OCDE.

Figura I.1. AOD neta de los países del CAD en 2000



Fuente: OCDE.

Tabla I.6. Distribución comparada de la ayuda

Desembolsos netos	AOD		Elemento concesional de la AOD	
	2000 Mill. de \$ EE.UU.	% de PIB	94-95 a 99-00 Media de variación anual % en térn. reales	(compr. 2000) %*
Australia	987	0,27	-0,7	100,0
Austria	423	0,23	-4,1	96,1
Bélgica	820	0,36	2,0	99,4
Canadá	1.744	0,25	-4,1	100,0
Dinamarca	1.664	1,06	4,3	100,0
Finlandia	371	0,31	6,1	100,0
Francia	4.105	0,32	-7,3	96,4
Alemania	5.030	0,27	-1,9	97,9
Grecia	226	0,20
Irlanda	235	0,30	13,2	100,0
Italia	1.376	0,13	-5,5	98,5
Japón	13.508	0,28	3,9	87,6
Luxemburgo	127	0,71	18,1	100,0
Holanda	3.135	0,84	5,5	100,0
Nueva Zelanda	113	0,25	4,9	100,0
Noruega	1.264	0,80	2,1	99,9
Portugal	271	0,26	0,9	99,1
España	1.195	0,22	1,5	92,2
Suecia	1.799	0,80	1,3	99,5
Suiza	890	0,34	2,1	100,0
Reino Unido	4.501	0,32	1,5	100,0
Estados Unidos	9.955	0,10	0,2	99,7
Total CAD	53.737	0,22	0,4	95,9
Esfuerzo medio por país		0,39		

* Excluyendo reestructuraciones de deuda.

** Incluyendo la Comunidad Europea.

*** Excluyendo la Comunidad Europea.

... Datos no disponibles.

Fuente: OCDE.

Desembolsos netos

	Porcentaje de ayuda multilateral 2000			
	% de AOD		% de PIB	
	**	***	**	***
Australia	23,2		0,06	
Austria	39,3	18,8	0,09	0,04
Bélgica	41,8	18,5	0,15	0,07
Canadá	33,5		0,09	
Dinamarca	38,5	32,9	0,41	0,35
Finlandia	41,5	27,8	0,13	0,09
Francia	31,1	11,8	0,10	0,04
Alemania	46,6	21,9	0,13	0,06
Grecia	56,2	13,0	0,11	0,03
Irlanda	34,1	14,2	0,10	0,04
Italia	72,6	26,3	0,09	0,03
Japón	27,7		0,08	
Luxemburgo	26,2	14,5	0,19	0,10
Holanda	28,5	21,0	0,24	0,18
Nueva Zelanda	25,0		0,06	
Noruega	26,1		0,21	
Portugal	34,0	12,0	0,09	0,03
España	39,7	10,2	0,09	0,02
Suecia	31,0	26,4	0,25	0,21
Suiza	29,5		0,10	
Reino Unido	39,8	18,1	0,13	0,06
Estados Unidos	25,6		0,03	
Total CAD	32,9	23,7	0,07	0,05

* Excluyendo reestructuraciones de deuda.

** Incluyendo la Comunidad Europea.

*** Excluyendo la Comunidad Europea.

... Datos no disponibles.

Fuente: OCDE.

Desembolsos netos

	Ayuda a los PMA: bilateral y multilateral 2000		Ayuda oficial 2000	
	% de AOD	% de PIB	Mill. \$ EE.UU.	% de PIB
Australia	21,1	0,06	8	0,00
Austria	23,2	0,05	187	0,10
Bélgica	25,0	0,09	74	0,03
Canadá	16,8	0,04	165	0,02
Dinamarca	32,1	0,34	189	0,12
Finlandia	29,0	0,09	58	0,05
Francia	24,0	0,08	1.657	0,13
Alemania	23,3	0,06	647	0,03
Grecia	7,8	0,02	12	0,01
Irlanda	47,7	0,14	-	-
Italia	26,7	0,03	406	0,04
Japón	15,2	0,04	-54	0,00
Luxemburgo	32,2	0,23	2	0,01
Holanda	24,9	0,21	306	0,08
Nueva Zelanda	24,1	0,06	0	0,00
Noruega	33,2	0,27	27	0,02
Portugal	43,2	0,11	27	0,03
España	11,5	0,02	12	0,00
Suecia	29,1	0,23	122	0,05
Suiza	29,7	0,10	58	0,02
Reino Unido	30,9	0,10	439	0,03
Estados Unidos	19,5	0,02	2.506	0,03
Total CAD	22,0	0,05	6.848	0,03

* Excluyendo reestructuraciones de deuda.

** Incluyendo la Comunidad Europea.

*** Excluyendo la Comunidad Europea.

... Datos no disponibles.

Fuente: OCDE.

Comunicado de prensa sobre el examen *inter pares* del CAD relativo a España

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) de España ascendió a 1.200 millones de dólares EEUU en 2000. La AOD española en relación con su Producto Nacional Bruto (PNB) registró su punto máximo del 0,28% a mediados de los años noventa, pero disminuyó al 0,22% en el 2000, lo que la sitúa en el puesto 19 de entre los 22 países del CAD. El CAD se felicitó del compromiso de España, formulado en la reunión del Consejo Europeo celebrado en Barcelona, de alcanzar un porcentaje AOD/PNB del 0,33 para 2006. A ello puede contribuir el constante crecimiento económico de España y el fuerte apoyo a la cooperación para el desarrollo.

El CAD elogió a España por el notable progreso registrado en la cooperación para el desarrollo desde el último examen *inter pares*. Su nueva y exhaustiva Ley sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo y su plan marco cuatrienal han mejorado la coherencia y la coordinación del diversificado sistema de ayuda español, que trata de centrarse en la reducción de la pobreza, la igualdad de género y el medio ambiente. Para alinear aún más los esfuerzos de España con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el CAD se felicitó por la confirmación de la reducción de la pobreza como un objetivo totalizador que inspira todo el sistema de ayuda y recomendó el incremento del gasto en la reducción de la pobreza, incluidos servicios básicos tales como la sanidad y la educación.

En 2000 más de la mitad de la ayuda española fue a parar a países de rentas medias bajas y el 40% se canalizó hacia los países de rentas bajas. El CAD recomendó que España reforzara su asignación de recursos para que la ayuda se dirija con mayor decisión a las poblaciones pobres y a los países pobres, así como a la creación de un entorno

favorable a los pobres. En la actualidad, España otorga préstamos a países fuertemente endeudados; dado que los préstamos están vinculados a la adquisición de bienes españoles, pueden adolecer de limitaciones en materia de asociación, apropiación y efectividad de la ayuda. El CAD señaló la disminución del porcentaje de los préstamos FAD. En este contexto, España debería continuar la revisión de sus préstamos FAD de manera global. La cooperación española para el desarrollo se beneficiaría si se hiciera más hincapié en los resultados conseguidos y en la efectividad en la programación y aplicación de la ayuda, con el fin de aprender de las lecciones extraídas y de reforzar el apoyo de la sociedad.

Una gran proporción de la ayuda española se destina a Iberoamérica. Los fuertes lazos lingüísticos, históricos y culturales con Iberoamérica y su reciente experiencia en la construcción de un Estado democrático significa que se encuentra en una posición óptima para compartir sus experiencias con esa región. A la vista de esos factores, España podría asumir un papel de líder entre los donantes en los debates sobre el buen gobierno, en temas como la reforma judicial, la descentralización, la administración tributaria y la formación de las fuerzas de policía.

Al Ministerio de Asuntos Exteriores de España (MAE) le incumbe la responsabilidad central de la política del desarrollo. En 2000, la cooperación descentralizada a través de las comunidades autónomas y de las entidades locales representó el 25% de la AOD bilateral. El CAD propuso que se concediera a Asuntos Exteriores un papel de liderazgo más claro a la hora de impartir instrucciones a todos los actores de la cooperación para el desarrollo, en particular en el reforzamiento de la coherencia entre la creciente cooperación descentralizada y la política global de ayuda. Para promover políticas de desarrollo coherentes, la Ley sobre Cooperación para el Desarrollo española proclama que los principios y objetivos de la cooperación para el desarrollo deben reflejarse en todas las demás políticas que afecten a los países en desarrollo. Con el fin de ampliar el debate sobre la coherencia de las políticas para el desarrollo, el CAD recomendó que el MAE reforzara su capacidad analítica y contribuyese a un debate informado con otras comunidades políticas sobre cuestiones tales como las políticas de la CE en materia de comercio, agricultura, pesca y transferencia de tecnología.

Este fue el tercer Examen del CAD realizado a España. La reunión, celebrada el 9 de abril de 2002, estuvo presidida por el Sr. Jean-Claude Faure. Los países examinadores fueron Irlanda y el Reino Unido. España estuvo representada por don Rafael Rodríguez-Ponga, Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional.