
LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN LAS EVALUACIONES DEL CAD

JOSÉ ANTONIO ALONSO*

RESUMEN

Desde la integración tardía de España en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en 1991, su política de cooperación ha sido objeto de tres evaluaciones, en 1994, 1998 y 2002, en las que se ofrece un diagnóstico del sistema de cooperación al desarrollo y se analiza hasta qué punto se siguen las recomendaciones del CAD. En este artículo se resaltan las principales aportaciones de estas evaluaciones, mostrando así la evolución seguida por el sistema español de cooperación en el período, sus progresos y debilidades.

ABSTRACT

Spain became a member of the Development Aid Committee (DAC) in 1991. The DAC has carried out three Development Co-operation Reviews in 1994, 1998 and 2002 where it lays out the main strengths and weaknesses of the spanish aid. The article focuses on the trajectory of the spanish co-operation since the first DAC Review and tries to shed some light on whether its main recommendations have been adopted by the spanish aid officials.

RÉSUMÉ

Depuis l'incorporation tardive de l'Espagne au Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, en 1991, sa politique

* Catedrático de Economía Aplicada. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

de coopération a fait l'objet de trois évaluations, en 1994, 1998 et 2002; évaluations qui offrent un diagnostic du système de coopération au développement et analysent jusqu'à quel point ont été respectées les recommandations du CAD. Cet article met en relief les principales contributions de ces évaluations, montrant ainsi l'évolution du système espagnol de coopération dans cette période, ses progrès et faiblesses.

Desde su integración en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en 1991, la cooperación española ha sido sometida a tres evaluaciones externas, realizadas de acuerdo con las prácticas habituales que rigen en el seno del CAD. Pese a que no se trata de evaluaciones enteramente independientes, ya que tanto la agenda de trabajo del equipo de evaluación como la redacción del documento final se negocian con las autoridades del país afectado, los Exámenes del CAD suelen tener alto valor informativo, aportando una opinión internacionalmente convalidada acerca de las fortalezas y debilidades del sistema nacional de cooperación al desarrollo objeto de análisis. No cabe esperar de estos ejercicios de evaluación juicios contundentes ni descalificaciones manifiestas, ya que se trata de evaluaciones entre pares, de modo que las opiniones críticas, cuando existen, son atemperadas por el recurso a un lenguaje mesurado y cauteloso, que pueda ser aceptado por el propio evaluado. A pesar de ello, constituyen un instrumento de análisis de notable utilidad. El caso español confirma esta valoración: los tres Exámenes hasta ahora realizados, los correspondientes a 1994, 1998 y 2002, ofrecen una crónica suficientemente documentada de la evolución seguida por el sistema español de cooperación al desarrollo en el período. Además, por tratarse de imágenes sucesivas en el tiempo permiten identificar más fácilmente aquello en lo que se ha progresado y aquello que permanece como deficiencia resistente al cambio. Por ello, parece oportuno en un número monográfico como el presente, dedicado a hacer balance de la cooperación española, integrar el juicio que el CAD ha ido destilando, a través de sus sucesivas evaluaciones, acerca de las fortalezas y debilidades del sistema español. Antes, no obstante, conviene referirse al propio proceso de integración de España en el seno de ese comité especializado de la OCDE y a la Nota informativa que, con este motivo, el Secretariado elaboró sobre la cooperación española.

La entrada de España en el CAD

Aunque España pertenece a la OCDE desde su creación, en 1960¹, no se integró al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) hasta 1991, treinta años después de la constitución de este comité especializado. Semejante retraso es revelador de la propia evolución vivida por la economía española, que pasó de ser receptora neta de recursos de ayuda en el momento en que se crea el CAD, a ejercer su papel como donante internacional tras doblar la primera mitad de los ochenta. Y, dado el carácter del CAD como “club de donantes”, no parecería razonable que la integración se produjese con anticipación al propio momento en que España inicia sus actividades de cooperación.

De hecho, no es hasta 1985 cuando España asume de forma decidida su nueva condición como donante. Es entonces cuando la Administración decide segregar una instancia especializada para el diseño y gestión de la política de ayuda, instituyendo la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). Con anterioridad, se había creado la Comisión de Cooperación con Guinea Ecuatorial y se había puesto en marcha el Plan Integral con Centroamérica, revelando el propósito de iniciar una política más activa y comprometida en materia de cooperación al desarrollo. Así pues, sólo a partir de ese momento, tiene sentido que España se plantee su eventual integración en el seno del CAD.

Que no tomase esa decisión hasta seis años más tarde revela el lento y contradictorio proceso de maduración del compromiso internacional de España en este campo. De hecho, no faltaron en el seno de la Administración voces críticas, señalando la conveniencia de preservar los grados de discrecionalidad con los que hasta entonces se había operado en el seno de la cooperación española. Y no estaban desorientados quienes así opinaban, ya que una de las consecuencias de la integración en el seno del CAD era la exigencia de una más estricta disciplina en los modos de hacer, orientar y contabilizar la ayuda. Al fin, una de las funciones del CAD consiste en establecer criterios internacionalmente homologados para el cómputo de la AOD. De este modo, la integración en el CAD obligaba a poner fin a prácticas previas de registro que resultaban en abierta contradicción con aquellos criterios, como la adscripción a la AOD de créditos FAD asociados a la venta de armas (como la realizada a Egipto en la segunda mitad de los ochenta).

1. En realidad, España ya pertenecía desde 1959 a la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), que es el antecedente de la OCDE.

Las mayores resistencias frente a la integración de España en el CAD se localizaron en el seno del Ministerio de Comercio y Turismo, ya que eran los créditos FAD los que podían resultar más afectados por la nueva disciplina de cómputo que emanaba del CAD. Y puede haber sido el acuerdo adoptado en el seno de la OCDE sobre la gestión de los créditos concesionales, suscrito en 1991 —el llamado “paquete de Helsinki”—, lo que pudo haber pulverizado las últimas resistencias frente a la integración en el CAD. No en vano el nuevo acuerdo establecía unas condiciones para la adjudicación de créditos concesionales notablemente más estrictas que en el pasado, lo que hacía que los eventuales costes de oportunidad de la integración en el CAD se vieran considerablemente minorados. Cualquiera que fuese la decisión respecto al CAD, España estaba obligada a introducir una vigorosa reorientación en los modos de gestión de los FAD, si se quería dar cumplimiento a lo acordado en el seno de la OCDE.

Más allá de estas reservas críticas, lo cierto es que la opinión dominante en el seno de la Administración era claramente favorable a la integración en el CAD. Lo que era acorde con el “espíritu” del momento. Conviene recordar que, desde finales de los ochenta, uno de los objetivos guía de la acción de gobierno era mejorar la posición de España en los escenarios internacionales, lo que si tenía una vertiente económica clara, relacionada con el activo apoyo público a los procesos de internacionalización de la empresa, tenía también su flanco político, vinculado a la presencia más activa de España en las instancias multilaterales de decisión. La integración en el seno del CAD parecía un paso más —acaso un paso menor, pero un paso al fin— en ese proceso de creciente consolidación de la proyección de España en los escenarios internacionales.

Por lo demás, cinco años antes, España se había integrado de forma plena en el seno de la Unión Europea, participando de sus órganos de gobierno e incorporándose a sus comités de trabajo. Es difícil ponderar el papel que tuvo esa decisión en el proceso de maduración del sistema español de cooperación al desarrollo, pero existen suficientes indicios como para pensar que difícilmente se hubiese avanzado con el ritmo y la orientación seguida sin las oportunidades que brindaba el trabajo en común con el resto de los socios comunitarios, buena parte de ellos con prolongada experiencia en el campo de la cooperación al desarrollo. Cabría decir que a través de su participación en las instancias especializadas de la Unión Europea, España vivió un proceso de aprendizaje acelerado en materia de ayuda. Parecía, por tanto, una decisión acorde con la nueva condición comunitaria de España pasar a formar parte, también, del CAD de la OCDE, donde ya se encontraban la práctica totalidad de los socios europeos.

La integración en el seno del CAD, si bien por una parte obligaba a un más estricto cumplimiento de la disciplina en materia de ayuda, por otra brindaba las oportunidades y ventajas que se derivan de una instancia internacional de coordinación y consenso, de asesoramiento y análisis. Acorde con su declaración fundacional, el objetivo del CAD consiste en promover la coordinación, la mayor eficacia y la adecuada financiación de los esfuerzos internacionales en favor del desarrollo económico y social de los países del Sur, mejorando el volumen y la calidad de la ayuda internacional. Como comité especializado se constituyó en 1961, dando continuidad a una instancia precedente de la OECE denominada Grupo de Ayuda al Desarrollo. Como en el resto de los comités de la OCDE, la adscripción es voluntaria y el alcance de sus decisiones no excede al ámbito de las recomendaciones.

Entre las misiones que se le encomiendan al CAD, figuran las cuatro siguientes: i) servir de foro de debate, de coordinación y de generación de consenso entre los países miembros; ii) elaborar recomendaciones para la orientación de la política de la ayuda, en forma de manuales, orientaciones y directrices; iii) establecer criterios homogéneos para la medición de la ayuda, elaborando las correspondientes estadísticas e informes; y, iv) elaborar evaluaciones acerca de la política seguida por sus miembros. De todas estas misiones, la que tiene mayor alcance en términos políticos es, sin duda, la que se refiere a las evaluaciones “entre pares” que acomete con periodicidad sobre las políticas de los Estados miembros, ya que en ellas se ofrece un diagnóstico detallado de los respectivos sistemas de cooperación al desarrollo y se analiza hasta qué punto los países siguen las recomendaciones acordadas de forma colegiada.

Pues bien, antes de que España pasase a formar parte del CAD, su Secretariado se encargó de elaborar una Nota sobre el *Programa español de ayuda*, que constituye un anticipo de lo que después, con mayor alcance, van a ser las evaluaciones. La oportunidad de la Nota viene marcada, en primer lugar, por la inminente entrada de España en el CAD, pero, también, por la próxima celebración del Quinto Centenario, que se reconoce como una oportunidad para ampliar la capacidad operativa de la cooperación española.

Pues bien, en esa Nota Informativa, tras reconocer la limitada trayectoria temporal de la cooperación española, apenas un lustro de experiencia, se resaltan alguno de los avances registrados en el período. En concreto, como principales aspectos meritorios se señalan los tres siguientes:

- En primer lugar, el esfuerzo realizado por la cooperación española para configurar el marco institucional necesario para gestionar y coordinar

la política de ayuda. Un esfuerzo que se concreta en la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, en 1985, de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, en 1986, y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), en 1988. Dados los niveles de dispersión previamente existentes, con una pluralidad de Ministerios operando en el ámbito de la cooperación internacional, la creación de la SECIPI como organismo encargado de coordinar y dirigir la política de ayuda constituyó una decisión acertada. Como positiva cabría juzgar la creación de la AECI para encargarse de la gestión especializada de la ayuda bilateral no reembolsable.

- En segundo lugar, el interés por definir un marco orientador de las actuaciones en materia de cooperación a través de unas Líneas Directrices, aprobadas por el Consejo de Ministros en 1987. Pese a su carácter un tanto vago, se trata de una primera definición de prioridades que ayuda a identificar los propósitos de la cooperación española, incluyendo buena parte de las dimensiones del desarrollo tanto económico como social.
- Y, en tercer lugar, el rápido crecimiento de los recursos que la ayuda española experimenta en la segunda mitad de los años ochenta. Pues, en efecto, entre 1985 y 1991, año en que aparece fechado el informe, la ayuda española se había multiplicado por siete, pasando de 169 a 1.262 millones de dólares, con lo que el coeficiente de AOD sobre el PIB se elevó del 0,1% al 0,24%. Ello supone una tasa media anual acumulativa de crecimiento de los recursos de la ayuda cercana al 40%, que, pese al bajo nivel de partida, expresaba la magnitud del esfuerzo financiero realizado. Bien es cierto que —como más adelante se verá— en parte se trata de un crecimiento derivado de factores ajenos al propio sistema de cooperación, otorgando a la composición de los flujos una notable variabilidad en el tiempo. Un aspecto al que se referirá la Nota como exponente de la falta de consolidación presupuestaria de la ayuda.

El aspecto comentado en este último punto es relevante: el crecimiento de la ayuda se produce en gran medida como consecuencia de dos decisiones que poco tienen que ver con la política de cooperación al desarrollo. La primera está relacionada con la integración en la CE, que obliga a España a participar en el presupuesto comunitario y en los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), incrementando de forma muy notable el componente multilateral de sus presupuestos de cooperación. Del impacto de este factor da cuenta el hecho de que la cuota correspondiente a este componente llega al 71% del total de la AOD, en 1986, doblando el peso que la cooperación multilateral tiene, como promedio, en el seno del CAD. De nuevo, en 1987 y en 1989, la cuota de este componente superó el 50% de la ayuda total.

La segunda decisión relevante es la que se refiere al decidido impulso que, especialmente a partir de 1989, el gobierno decide dar al proceso de internacionalización de la empresa española. Una política que descansó en la utilización intensiva de los créditos FAD como instrumento de respaldo a la política de conquista y desarrollo de nuevos mercados. Pese a que los créditos FAD computaban como AOD, los criterios de adjudicación de los créditos estaban muy alejados de los propios del desarrollo, siguiendo objetivos de carácter comercial, como instrumento de promoción exportadora y de respaldo a la estrategia internacional de las empresas. Además, en la medida en que se trataba de un instrumento relativamente joven, los reembolsos apenas pesaban sobre el total de concesiones brutas, amplificando el peso de esta modalidad de ayuda en el total de la AOD. Como consecuencia, en los dos últimos años del período al que alude la Nota, los créditos FAD llegan a superar el 40% del total de la AOD, triplicando el peso que ese tipo de instrumentos tenía como promedio en el seno del CAD.

Respecto a la distribución de la ayuda, la Nota señala la marcada orientación de los recursos hacia América Latina, Guinea Ecuatorial y el Norte de África. Pese a que estos destinos concentraban el grueso de la ayuda española, se señalaba también la más reciente dedicación de recursos a los países lusófonos de África Subsahariana y, en menor medida, a Filipinas. Se trataba de una distribución muy diferente a la que dominaba en el resto del CAD, en especial por el peso adquirido por América Latina —superior al 40%— en el total de la AOD. Como señala el documento, la asignación de la ayuda española “está primordialmente determinada por lazos históricos y culturales, aunque consideraciones comerciales y económicas también juegan un papel”.

No obstante los avances vividos por la cooperación española, la Nota también apunta sus debilidades más acusadas. Entre ellas sobresalen las tres siguientes:

- En primer lugar, la limitada sujeción a criterios internacionalmente homologados en los sistemas de anotación de la ayuda. Como señala el documento “ciertas transacciones incluidas en los datos oficiales pueden no ser consideradas como AOD de acuerdo con los criterios del CAD, mientras otras pueden haber sido omitidas”.
- En segundo lugar, el excesivo peso que tiene la cooperación reembolsable en el seno de la ayuda, como consecuencia del protagonismo de los créditos FAD. Es en este ámbito, además, donde se producen las mayores discrepancias en los sistemas de registro, ya que como señala el documento “es dudoso que todos los créditos FAD puedan ser elegibles para el registro de la ayuda de acuerdo a los criterios del CAD”. Todo ello complicado por la orientación de los créditos, que son concedidos

de acuerdo a criterios de política comercial y de política exterior: “el respaldo al desarrollo económico del receptor o la selección de los países de acuerdo a criterios de pobreza no parece que hasta ahora haya jugado un papel significativo en los procesos de decisión del gobierno español”.

- En tercer lugar, se señala el bajo nivel de ayuda dedicada a los países menos adelantados, que apenas alcanza en aquel año al 0,01% del PIB. Al tiempo, se juzga que es muy alto el contenido de ayuda ligada, con bajo grado de concesionalidad, lo que otorga a la cooperación española un más bien escaso nivel de generosidad.

La Nota termina con una consideración crítica señalando la distancia existente entre las declaraciones y la práctica de la cooperación española: “Las líneas directrices ponen el énfasis en una más equitativa distribución de la renta en los países en desarrollo y en la justicia social. Es, sin embargo, poco claro en qué medida el gobierno español intenta influir la orientación de las políticas y programas de los países receptores, dado que parece otorgarse prioridad a los intereses españoles en los países en desarrollo”.

La evaluación de 1994

Una vez integrada en el seno del CAD, España acuerda someterse a su primera evaluación “no antes de 1993”. En ese año se pone en marcha el ejercicio de evaluación, cuyos resultados se aprueban en Abril de 1994. La evaluación corrió a cargo, en esta ocasión, de Italia y Suiza. Se trata, sin duda, de la evaluación más crítica de cuantas el CAD ha hecho sobre la cooperación española, lo que tiene que ver no sólo con la magnitud de las deficiencias que se detectan, sino también con la limitada experiencia de los responsables españoles del Ministerio de Asuntos Exteriores, que adoptaron una posición notablemente liberal, manteniendo una posición negociadora de bajo perfil en la redacción final del Informe. De hecho, el Ministerio de Comercio se sintió notablemente molesto con la evaluación realizada, al no haber participado en la negociación de los términos finales del Informe en todo lo que se refiere a los créditos FAD, sin duda uno de los aspectos sobre los que se concentró la crítica.

El CAD parte en su evaluación de reconocer el esfuerzo realizado por la cooperación española para, en poco tiempo, crear el sistema institucional necesario para la gestión de la ayuda (a través de la SECIPI, la CICI y la AECI), definir unas guías directrices para orientar, aunque sea de una manera un tanto vaga, la política de ayuda (las líneas Directrices aprobadas por el Consejo de Ministros, en 1987) e incrementar la cuantía de los recursos a unos ritmos desconocidos para el resto de la comunidad de donantes. Ahora bien, reprocha

el incumplimiento del compromiso contenido en aquellas Directrices consistente en alcanzar la cuota del 0,36% de AOD sobre el PIB en 1992, la anómala composición de la ayuda, con un alto peso de la cooperación reembolsable, y los modos de orientación y gestión de los recursos.

De entre los aspectos positivos, el CAD subraya el interés que revela la Administración española por responder a su compromiso internacional como donante. Un compromiso que se expresa en la elaboración de los primeros documentos políticos sobre la ayuda y en el impulso otorgado a los recursos canalizados por el sistema. Por lo que se refiere al primer aspecto, ya se mencionó la aprobación, en 1987, de unas Líneas Directrices de la Cooperación Española, que trataban de establecer los principios y objetivos genéricos de la ayuda. Pese a su carácter embrionario, el documento incorpora entre las prioridades buena parte de los ámbitos sociales implicados en el proceso de desarrollo, relacionados con los derechos humanos, la democracia, la promoción de la mujer y el fomento de la equidad social. En realidad, las Líneas Directrices constituían un marco de referencia puramente doctrinal, sin informar de forma efectiva los procesos de decisión y gestión de la ayuda. Así, pese a que las Líneas Directrices señalan como sectores prioritarios de la cooperación española la agricultura, la salud, la enseñanza, la formación profesional, el fortalecimiento institucional y la infraestructura básica, “la distribución real (de los recursos) difiere muy significativamente” —dice la evaluación— de estas prioridades sectoriales.

Además de la formulación del gobierno, también el Parlamento español se sumó al esfuerzo por orientar la política de la ayuda. En concreto, en 1992, el Congreso de los Diputados elabora un Informe sobre la política de ayuda, en el que se demanda del gobierno un calendario preciso para que la ayuda alcance el 0,35% del PIB, en 1995, y se llegue al 0,7% en el año 2000. Y en el mismo año en que se aprueba la evaluación, el Senado elabora un Informe sobre la política de cooperación, en el que se recomienda una mayor integración de actores e instrumentos en el sistema de ayuda y un más estrecho vínculo de las intervenciones con las necesidades de desarrollo del receptor.

El otro aspecto positivo hace referencia a la evolución de los recursos. Más allá de que no se hubiesen cumplido los objetivos contenidos en las Líneas Directrices del gobierno, lo cierto es que la ayuda mantiene un ritmo de crecimiento notable hasta alcanzar, en 1992, el máximo de recursos movilizados en la década, con un total de 1.518 millones de dólares, convirtiendo a España en el décimo donante del mundo. De este modo, el coeficiente de ayuda, que terminaba los ochenta en el 0,14%, alcanza, en 1993, el 0,28%, la cuota más elevada en la historia de la cooperación española, hasta el año 2001.

Semejante expansión de los recursos no se hace sin costes en términos de composición de la cooperación, ya que buena parte de la responsabilidad en el crecimiento de la ayuda, en los primeros años noventa, descansa sobre la utilización intensiva de los créditos FAD, que llegan a suponer más de la mitad de la AOD en los años 1992 y 1993. De este modo, se descompensa la ayuda en beneficio de sus componentes más comerciales y en perjuicio de los más directamente relacionados con las necesidades sociales, a través de las donaciones. Como señala el Informe, “España tiene capacidad para gestionar un programa mucho mayor de ayuda no reembolsable y parece haber suficiente espacio para que el conjunto del programa sea reequilibrado a través de un significativo incremento de las donaciones bilaterales”.

El elevado peso de los créditos FAD tiene efectos notablemente perturbadores sobre el sistema de ayuda, en muy diversos ámbitos: i) en primer lugar, afecta a los criterios de asignación de la ayuda, otorgando protagonismo a los objetivos de carácter comercial; ii) en segundo lugar, altera la orientación geográfica de los recursos, al dar prioridad a los países de desarrollo intermedio que son los que reúnen las condiciones financieras para el endeudamiento; iii) en tercer lugar, afecta la composición sectorial de la ayuda, al dirigir los recursos hacia las actividades productivas, en lugar de a las de carácter social; iv) y, en fin, influye sobre las condiciones de coste de los recursos para el beneficiario, al implicar el reembolso e incrementar el endeudamiento externo del receptor. En suma, el análisis comparado a escala internacional situaba a España como el país con una ayuda de mayor orientación comercial de todo el CAD, siendo el segundo con mayor dureza en los términos de coste de los recursos movilizados, con un componente de donación muy por debajo de lo recomendado. Adicionalmente, aún cuando no se conocían con precisión los datos acerca de la ayuda ligada, el CAD se aventura a señalar como “probable que España tenga uno de los más altos porcentajes de ayuda ligada”.

Un segundo aspecto crítico se refiere a la limitada capacidad que la cooperación española tiene para definir una relación de países prioritarios. Si bien es cierto que el programa de ayuda no reembolsable se orienta preferentemente hacia América Latina, Norte de África y un grupo reducido de países del África Subsahariana (entre los que se encuentra Guinea Ecuatorial), sobre esa relación operan, con notable grado de discrecionalidad, las adjudicaciones de créditos FAD, que amplían y diversifican el número de los principales receptores de ayuda. Como consecuencia, el sistema español de cooperación al desarrollo se revela como muy poco selectivo desde el punto de vista geográfico, sometiendo sus adjudicaciones a una variabilidad notable, con muy poco sentido estratégico. Además de estos factores, el protagonismo de los créditos FAD acentúan la inadecuada orientación de la ayuda de acuerdo con el nivel

de desarrollo de los receptores, siendo los países de renta intermedia los principales beneficiarios, en perjuicio de los más pobres. En concreto, los países de renta media-alta acaparan el 35% del total de la ayuda española, una cuota que es más del doble de la correspondiente al promedio del CAD; y, al contrario, la cuota correspondiente a los países menos desarrollados es mucho más baja en el caso español —7%— que en el promedio del CAD —26%—.

El tercer aspecto crítico alude a la limitada capacidad directiva y coordinadora del sistema institucional de cooperación al desarrollo. No sólo por la dispersión de la ayuda existente en el seno de la propia Administración General del Estado, con más de diez Ministerios manteniendo sus programas y presupuestos autónomos de cooperación, sino también por el progresivo surgimiento de la cooperación autonómica y local, multiplicando el número de instituciones donantes. En todo caso, el problema más central derivaba de la configuración de la cooperación española como un sistema bicéfalo, con dos grandes centros de decisión, que descansaban en torno al Ministerio de Comercio y Turismo, responsable de los créditos FAD y de las contribuciones a las Instituciones Financieras Internacionales, y el Ministerio de Asuntos Exteriores, bajo cuya competencia se encontraban los instrumentos de la cooperación no reembolsable y buena parte de las aportaciones a las agencias de Naciones Unidas. Pese a que a la SECIFI le correspondían las tareas de programación, control y evaluación de la ayuda, su capacidad directiva resultaba notablemente limitada, entre otras cosas porque la dotación económica dominante al sistema de ayuda la aportaba el Ministerio de Comercio y Turismo. Por su parte, las tareas de la unidad creada para dar soporte técnico a los ejercicios de programación de la ayuda —la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), instituida en 1989— estaban muy alejadas de las que insinuaba su rótulo. Los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI), que elaboraba la OPE, apenas suponían algo más que una mera relación numérica de las acciones libremente decididas por las diversas instancias implicadas en el sistema de ayuda, sin capacidad alguna para motivar la coordinación y la definición estratégica de objetivos para el conjunto del sistema.

Por último, el Informe señala de forma crítica la capacidad que la Agencia tenía para afrontar, con competencia técnica, la gestión de la ayuda. Una dificultad asociada al propio estatuto jurídico de la AECI, que le impide contratar personal experto, sometiendo sus cuadros técnicos a un vínculo contractual notablemente inestable. La consecuencia de esta forma de constituirse la AECI es —como reconoce el CAD— la debilidad técnica en todo lo que se refiere a los procedimientos para la gestión de los proyectos de desarrollo.

Entre las recomendaciones que se contienen en el Informe, cinco son las más sobresalientes:

- En primer lugar, se considera conveniente establecer una legislación apropiada que clarifique el campo competencial e instrumental de la ayuda española. De este modo el CAD recoge una demanda que estaba largamente asentada en la opinión de las ONGD españolas, que venían clamando desde finales de los ochenta por la elaboración de una Ley de Cooperación.
- En segundo lugar, se sugiere que la cooperación española incremente su vocación estratégica, a través de un ejercicio más exigente de programación a medio y largo plazo. Dados los niveles de dispersión de la ayuda y la variabilidad de sus componentes, se trataba de una recomendación absolutamente obligada.
- En tercer lugar, se señala la necesidad de promover un “enfoque más coherente e integrado entre los créditos FAD y las otras partes del programa de ayuda”. Un aspecto que ya había señalado el Informe elaborado por el Congreso de los Diputados. En correspondencia, se señala la necesidad de proceder a una más clara distinción entre la ayuda y los intereses comerciales, “lo que puede no ser posible sin un cambio en la legislación del FAD, ya que el FAD no fue originalmente concebido como un instrumento de ayuda”.
- En cuarto lugar, se sugiere la necesidad de mejorar los niveles técnicos de gestión de la ayuda, lo que comporta otorgar una mayor estabilidad al personal que conforma la AECI.
- Finalmente, se incorpora una referencia al papel de las ONGD en el sistema, a las que se dedica en torno al 12% de la ayuda bilateral no reembolsable. Aunque se reconoce que en muchos casos se trata de ONGD pequeñas y poco experimentadas, el CAD considera que “un incremento del apoyo a las actividades de las ONGD podría facilitar mayor énfasis en el alivio de la pobreza, las necesidades humanas básicas y mujer en desarrollo”.

La evaluación de 1998

A lo largo de 1997, el CAD procedió a realizar la segunda evaluación periódica de la cooperación española: una evaluación que se presentó el 10 de febrero de 1998. En esta ocasión los examinadores fueron Australia y Bélgica; e incorporaron en el análisis la consideración tanto del papel de la cooperación española en un país prioritario (en este caso Perú), como los contenidos de la cooperación descentralizada, a través del estudio de los programas de la Generalitat de Catalunya y del Ayuntamiento de Barcelona. Se trata, sin duda, de la evaluación más complaciente de las realizadas por el CAD, aquella en la que se destila un juicio más favorable acerca de los criterios de gestión seguidos por los responsables de la cooperación española. Este juicio es acorde

con el momento que vive el sistema español de ayuda, que atraviesa por una de las etapas de mayor impulso creativo de su historia; pero también es fruto del esfuerzo realizado por los gestores para negociar un texto en el que se reconociesen los propósitos reformadores que el sistema de cooperación al desarrollo estaba poniendo en marcha. Un objetivo que se consiguió en un grado tan extremo que cuestiona hasta el proceder de los evaluadores, que en ocasiones construyen sus juicios no tanto a partir de la realidad existente cuanto de las promesas de su reforma futura. No hace falta señalar que semejante proceder vulnera los criterios que deben regir un ejercicio de evaluación, que como sabe hasta el más inexperto principiante debe fundamentarse en lo documentalmente probado y no en los buenos propósitos del evaluado.

En todo caso, conviene insistir en que la evaluación se produce en uno de los momentos de más activo impulso reformador de la cooperación española. Como reconoce la propia evaluación del CAD, “el programa de ayuda de España se encuentra en una nueva fase de reajuste y reforma, que afecta a sus fundamentos legislativos, su composición y las herramientas de gestión empleadas”. Las ilusionantes expectativas generadas en torno a este proceso no sólo se contagiaron a los evaluadores del CAD, sino al conjunto de los actores de la cooperación, que sintieron que, finalmente, la política de ayuda parecía entrar en una senda de racionalización, fundamentación técnica y homologación internacional.

En el momento en que la evaluación se hace, uno de los principales exponentes de este aliento reformador —la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo— estaba en pleno trámite parlamentario. Respecto a esta normativa, el CAD espera que “cuenta con un respaldo multipartidista, que refleje el amplio apoyo público y político de que goza en España la cooperación para el desarrollo”. Se alude a alguna de las innovaciones que incorpora la Ley, relacionadas tanto con el marco institucional —creación de la Comisión Interterritorial,— como con los aspectos relacionados con la definición estratégica de la cooperación, a través de la incorporación de un ciclo más exigente de planificación de la ayuda, cuya pieza vertebral va a ser el Plan Director.

Al tiempo, se valora el esfuerzo realizado en materia de gestión de la ayuda. Se reconoce la mejora que al respecto puede suponer la elaboración de un marco metodológico para la formulación y evaluación de los proyectos, asentados sobre el Enfoque del Marco Lógico. Y, aun cuando entonces no se había puesto en marcha ningún ejercicio de evaluación propiamente dicho, se reconoce la voluntad del gobierno de ponerlos en marcha y se saluda este propósito por sus potenciales efectos beneficiosos sobre la calidad de las intervenciones.

Como consecuencia de estos propósitos, que —conviene recordarlo— sólo en parte estaban realizados en el momento de la evaluación, se considera que “los esfuerzos anteriormente dispersos se están consolidando en proyectos y programas más coherentes”.

Adicionalmente, se habían producido algunos avances relacionados con la composición de la ayuda que conviene reseñar. No en vano, como el CAD señala, “un indicador de los progresos que se están realizando con vistas a incrementar la orientación al desarrollo y la calidad del programa de ayuda español es su composición”. Pues bien, se hace visible una tendencia a normalizar la composición de la ayuda, reduciendo el peso relativo de los créditos FAD, que se situaban en ese año en el entorno del 18%, reduciendo muy considerablemente su cuota en el total de la AOD. Al tiempo, se considera que existe una mayor voluntad de los gestores para orientar los créditos hacia objetivos sociales, dando cumplimiento de este modo a los acuerdos que se derivaban del llamado “paquete de Helsinki”. Pese a estos avances, se insiste en la conveniencia de incluir cautelas en la gestión del FAD, ya que “no siempre es el instrumento apropiado” cuando se trata de aplicar a los países más pobres y a los sectores sociales más vulnerables.

En la medida en que buena parte de estos cambios —en el marco normativo, en los procedimientos de gestión y en la composición de la ayuda— recogían las sugerencias y recomendaciones previas del CAD, el juicio que emana de estos esfuerzos es notablemente positivo, ya que como el documento reconoce “encierran la promesa de una importante mejora en la calidad del esfuerzo español de ayuda al desarrollo”.

Además, se reconocen también otros aspectos novedosos de carácter positivo de la cooperación española. Entre ellos, se señala muy centralmente el nuevo protagonismo adquirido en el seno del sistema español por la cooperación autonómica y local. Se reconoce que se ha aumentado considerablemente la cuantía de recursos canalizados por los gobiernos autónomos y por las corporaciones locales y se afirma que esto constituye “una parte especialmente innovadora del esfuerzo de ayuda español (...) que podría servir de fuente de inspiración para otros donantes”. Y, en efecto, tras el impacto que tuvieron tanto las movilizaciones habidas en demanda del 0,7%, en 1994, como la reacción ciudadana a la crisis de los Grandes Lagos, de 1995, los recursos canalizados por las instancias de la administración descentralizada experimentaron un muy importante crecimiento. De modo que este componente de la ayuda que apenas suponía el 3% del total de la AOD en la primera mitad de los noventa, alcanza en 1998 —momento de la evaluación— una cuota del 13,5%, aportando al conjunto del sistema 28.143 millones de pesetas.

Por último, se reconoce el papel que en todo el proceso de reforma está teniendo la Oficina de Planificación y Evaluación, auténtico motor técnico del cambio. En este sentido el Informe se felicita por haber decidido orientar la OPE a las tareas de coordinación, planificación y evaluación del impacto de la ayuda, liberándola de sus anteriores tareas relacionadas con la gestión del programa de cofinanciación de ONGD.

Llama la atención que el Informe del CAD mantenga una posición tan poco crítica respecto a la caída de los flujos de la ayuda experimentadas en el período previo a la evaluación. De hecho, España pasa de movilizar 1.518 millones de dólares en 1992 a 1.227 millones cinco años más tarde, lo que supuso una caída de la cuota de AOD sobre el PIB desde el 0,28% al 0,24%, tras haberse situado en el 0,22% en el año 1996. No parece que este aspecto merezca especial atención de los evaluadores, pese a que contradice los propósitos suscritos por la mayor parte de los partidos políticos en la campaña electoral previa, que habían situado el compromiso en el 0,5% para el año 2000. Es más, el Informe justifica la caída de la ayuda por el retroceso que experimentan los créditos FAD, sin contemplar la posibilidad de que tal caída se logre compensar con un más activo compromiso en el ámbito de la cooperación multilateral y en la bilateral de carácter no reembolsable.

Por último, el Informe valora muy positivamente el papel de las ONGD en el sistema español de ayuda, señalando que la “creciente participación de las donaciones realizadas a través de las ONGD por la AECI y por las comunidades autónomas y los municipios es una tendencia encomiable, que genera más ayuda para el alivio de la pobreza, para la protección del medio ambiente y para la promoción de la mujer. Facilita también una mayor concentración en los países menos desarrollados y de rentas más bajas”.

Entre los retos a los que, según el Informe, se debe enfrentar la cooperación española, figuran los cinco siguientes:

- En primer lugar, llevar a cabo las reformas prometidas en la planificación y gestión de la ayuda, de modo que se refuercen los objetivos y criterios de desarrollo que España ha asumido en el seno del CAD y que se encuentran bien recogidos en el documento estratégico *Shaping 21st Century*.
- En segundo lugar, se señala la conveniencia de crear una unidad más diferenciada en el seno del Ministerio de Economía que gestione los instrumentos de ayuda que son de su competencia, de modo que se le dé a esa estructura una identidad más diferenciada

- En tercer lugar, en conjunción con otros miembros del CAD, concertar acuerdos de asociación con países en desarrollo basándose en la apropiación local de las estrategias encaminadas a alcanzar los objetivos básicos de desarrollo.
- En cuarto lugar, se señala la necesidad de mejorar la capacidad técnica y de gestión de la AECI. A este respecto se señala que, al igual que en otros donantes en los que la ayuda se gestiona desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, es importante garantizar la continuidad y la especialización técnica del personal encargado de gestionar la cooperación. En este sentido, considera el CAD que un “estatuto de mayor autonomía para la AECI podría ser de ayuda para afrontar esos retos”.
- Por último el Informe se refiere a la vinculación de la ayuda. Sensible a los argumentos de los gestores españoles, reconoce el papel que los beneficios para el propio donante pueden tener en la justificación social del programa de cooperación. No obstante, señala como conveniente hacer un esfuerzo “para promover una comprensión más amplia de los problemas planteados por la vinculación de la ayuda y de las ventajas e inconvenientes de la utilización de la ayuda para facilitar las exportaciones y la creación de empleo en España”.

La evaluación de 2002

La evaluación de 2002 se produce en un contexto totalmente diferente al existente en el Examen previo. Tras las Elecciones de 2000, el Partido Popular obtiene la mayoría absoluta y se produce un importante cambio en la orientación de la política de ayuda. Se abandona el esfuerzo reformador de la anterior legislatura y se pasa a defender una concepción de la cooperación más directamente vinculada a los intereses —comerciales y culturales— de la política exterior española. Como consecuencia de esta involución, se mantiene una mayor distancia crítica con respecto a las recomendaciones que emanan del CAD, relacionadas con el objetivo de reducción de la pobreza, se relaja el ímpetu por mejorar los contenidos técnicos de la ayuda y se quiebra el diálogo con los actores sociales. Son cambios de suficiente entidad como para motivar una movilización de más de 200 personas y de 100 organizaciones comprometidas con la ayuda, que suscribieron un Manifiesto titulado *Ante la contra-reforma en el sistema de ayuda: por una política de cooperación efectivamente orientada a combatir la pobreza*. Como consecuencia del proceso descrito de regresión del sistema de ayuda, se deterioró de manera notable el clima de diálogo entre la Administración y buena parte de los actores de la ayuda.

Pues bien, la evaluación del CAD se produce en este contexto. La evaluación se realizó en los meses finales del año 2001, siendo sus resultados presentados en Abril de 2002, encargándose de la evaluación a Irlanda y el Reino Unido. El estudio de país se centró, en esta ocasión, en Honduras; y la cooperación descentralizada objeto de análisis fue la correspondiente a la Generalitat de Valencia y al Ayuntamiento de Madrid. En balance, se trata de la evaluación más “dirigida” por parte de las autoridades nacionales de cuantas elaboró el CAD sobre España. Lo cual tiene que ver con el criterio seguido por la Administración española al confeccionar la agenda de trabajo del equipo de evaluación, de la que desplazaron a cuantos pudieran tener una opinión crítica sobre la marcha de la cooperación española. Se rompía así una práctica asentada en evaluaciones anteriores en las que los responsables, con un espíritu más abierto y democrático, integraban en la agenda de reuniones al conjunto de los actores representativos del sistema, con independencia de cuáles fueran sus opiniones. En este caso se cambió, sin embargo, el criterio de representatividad por el de afinidad en los juicios. Como consecuencia, la Coordinadora de ONGD fue desplazada de la agenda oficial de trabajo del equipo de evaluación y tuvo que reunirse informalmente con los representantes del CAD, buscando en privado el espacio de diálogo público que el gobierno parecía negarle.

La mera crónica de este incidente pone de relieve alguna de las limitaciones en el proceder del CAD. La sujeción de la agenda de trabajo del equipo de evaluación a la programación que sugieran las autoridades locales descansa en el supuesto de que éstas están tan interesadas como el propio CAD en la calidad e independencia del ejercicio de evaluación. Aunque pueda parecer un supuesto razonable, es claro que en este caso resultaba totalmente inapropiado: los responsables de la cooperación española hicieron todo lo posible porque el CAD viese y oyese solamente aquello que interesaba. También fue la cooperación española en Honduras la que fijó la agenda de trabajo del equipo de evaluación, si bien en este caso con un criterio de convocatoria menos sectorial. No obstante, el hecho de que los evaluadores no hablasen castellano dificultó la riqueza de las reuniones de trabajo con las contrapartes: otro de los problemas del proceder del CAD.

Pese a todos estos factores adversos, lo cierto es que el ejercicio de evaluación finalmente realizado ha dado lugar a un análisis sugerente, del que se desprende un juicio crítico sobre algunos aspectos de la cooperación española sobre los que conviene insistir.

Entre los avances que la evaluación reconoce en el sistema español de cooperación al desarrollo, algunos son realizaciones que proceden de la etapa anterior.

Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobada en Julio de 1998, que suscitó un amplio consenso no sólo entre la clase política, sino también entre buena parte de los actores del sistema de ayuda.

No cabe decir lo mismo con respecto al Plan Director que finalmente se aprueba al concluir el año 2000. Pese a que en la legislatura anterior se había elaborado un borrador del Plan Director que había sido consensuado en el seno del Consejo de Cooperación y de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, el nuevo responsable de la cooperación decidió elaborar un nuevo documento notablemente alejado en sus principios, fundamentación técnica y exigencias estratégicas del documento anterior. Se eliminan del nuevo documento las referencias a aquellos principios —como el de asociación, apropiación de la ayuda por parte del receptor, integración de instrumentos o coherencia de políticas— que el antiguo documento recogía; y se insiste en el papel de la ayuda como instrumento al servicio de los intereses de la política exterior española. Adicionalmente, se hace una formulación notablemente contradictoria del objetivo de lucha contra la pobreza, que la Ley había definido como propósito básico de la cooperación. Como consecuencia, el Plan se aprueba en el Consejo de Cooperación sin el respaldo de ONGD, ni seis de los ocho expertos.

La evaluación del CAD, como es razonable, no extiende su análisis a estos aspectos y se limita a valorar como positiva la existencia de un Plan Director que trate de ordenar, con un sentido de medio plazo, las prioridades y objetivos de la cooperación española. No obstante, más allá de esta valoración general, el CAD advierte acerca de las deficiencias técnicas del instrumento cuando pasa a juzgar el grado en que el Plan es capaz de definir prioridades efectivas y orientar la práctica de la ayuda, tanto en el ámbito sectorial como en el geográfico. Con relación al primero de los aspectos, el CAD reclama mejorar el nivel de focalización de las actividades de modo que se dote al Plan de un carácter más orientador, definiendo una más clara jerarquía de principios y objetivos, tomando la lucha contra pobreza como referente general del conjunto del sistema. En concreto, se demanda un enfoque más dirigido a resultados en la programación con “más claros objetivos, una definición más precisa de los beneficiarios y un informe más detallado de los proyectos individuales (...)”. En relación al segundo de los aspectos —la selección de países— se alude también a la necesidad de que España defina de forma más precisa los criterios de selección, de asignación de recursos y las implicaciones que se derivan del rango de países prioritarios como condición “para mejorar la utilidad de los ejercicios de planificación y para incrementar la transparencia y rendición de cuentas”. En suma, de forma implícita se le critica al Plan

su limitada capacidad programadora, aspecto que había sido ya señalado por expertos y ONGD cuando se debatió el Plan en el Consejo de Cooperación.

Por lo que se refiere a la cuantía de la ayuda, el CAD constata que los recursos canalizados se siguen moviendo en torno a los 1.200 millones de dólares, lo que supone una cuota de AOD sobre el PIB cercana al 0,23%, bastante alejada del 0,28% conseguido en 1993. Recuerda, además, que el compromiso suscrito por los países de la Unión Europea en la Conferencia de Financiación para el Desarrollo de Monterrey, obliga a España a elevar su ayuda hasta el 0,33% del PIB en el 2006, lo cual comporta “un rápido incremento de la AOD”.

Respecto a la evolución reciente de los instrumentos, se señala que pese al descenso de la ayuda reembolsable —canalizada a través de los créditos FAD—, su cuota sigue siendo comparativamente elevada —de en torno al 22% de la AOD en el año 2000, siete puntos porcentuales por encima de la media del CAD—. En todo caso, se valora de forma positiva el progreso experimentado por la ayuda de carácter no reembolsable, si bien se considera que la responsabilidad básica en ese crecimiento se debe a la cooperación autonómica y local, que llega a suponer el 25% de la cooperación bilateral —16% de la AOD total—.

Uno de los aspectos más polémicos de la ayuda española está en relación con la distribución geográfica de sus recursos. Como es sabido, España concentra buena parte de su ayuda en torno a América Latina, hacia donde dirige el 41% de su ayuda bilateral, en el año 2000. Como consecuencia, es elevado el peso que los países de renta intermedia tienen en la distribución de la ayuda, en perjuicio de los de más baja renta: en concreto, mientras los primeros acaparan el 59% de los recursos, los segundos apenas llegan al 12%. Esto supone un comportamiento muy distinto al que, como promedio, presenta el CAD, cuyas cuotas respectivas son del 41% y del 26%. Si a esta distribución de la ayuda se añade la limitada vocación que la cooperación española revela para poner la lucha contra la pobreza a la cabeza de sus actuaciones, se entiende el espíritu crítico con el que se observan los procesos de asignación de los recursos.

La posición del CAD sobre estos aspectos es relativamente equilibrada. Por una parte, juzga como razonable que la cooperación española dedique una especial atención a los países de América Latina, en virtud no sólo de los lazos históricos y culturales existentes, sino también de la ventaja comparada que España tiene en aquella área con respecto a otros donantes. Una ventaja que cabe extender a otros países de renta media, con independencia de

su pertenencia o no al área iberoamericana, porque como apunta el CAD “España ha tenido experiencia reciente en la construcción de un Estado democrático y puede añadir valor a sus acciones compartiendo las lecciones aprendidas con los países socios en áreas innovadoras y arriesgadas del buen gobierno. En este sentido, puede dirigir un diálogo con los países en desarrollo en áreas que son difíciles para otros donantes”.

Que el CAD se abstuviese de manifestar una posición abiertamente contraria al perfil de distribución geográfica de la ayuda causó una indisimulada satisfacción entre los responsables de la cooperación española. Sin advertir que hubiese sido difícil de justificar —y tendría pocos precedentes— que el CAD procediese a cuestionar las preferencias regionales de sus países miembros. Lo más que puede hacer el CAD —y es lo que, de hecho, hace en el Informe— es advertir acerca de los interrogantes que semejante especialización plantea “respecto al papel de los donantes en los países de renta media”, afirmando a continuación que “una cuestión clave es cómo efectivamente tal ayuda es dirigida a reducir la pobreza y a crear un clima favorable a los pobres”. En suma, lo relevante es saber “si España se está dirigiendo efectivamente a los pobres de estos países con las formas apropiadas de ayuda”.

Que la opinión que tiene el CAD acerca de la orientación hacia la reducción de la pobreza de la cooperación española es crítica, queda muy claro en el Informe. En concreto, el CAD señala la necesidad de que el objetivo de reducción de la pobreza esté más presente en los principales instrumentos de la cooperación española, en la gestión de los créditos FAD, en las operaciones de alivio de la deuda y en los programas en los ámbitos educativos y culturales. Se sigue insistiendo en la necesidad de revisar los FAD de una manera más integral para reforzar su orientación hacia la reducción de la pobreza y se señala la necesidad de que la cooperación española establezca un sistema de seguimiento de la ayuda más orientado a resultados, de modo que permita un proceso más activo de aprendizaje, donde se integre el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se establezca un cuadro de indicadores aptos para realizar el adecuado seguimiento de la ayuda.

Pero acaso la ilustración más clara de la opinión crítica que al CAD le merece el contenido antipobreza de la cooperación española lo brinda el análisis del peso otorgado a las necesidades básicas. Semejante análisis pone de relieve, además, un nuevo rasgo criticable del sistema español de ayuda: su tendencia al maquillaje interesado de las cifras. Es este un nuevo rasgo de la cooperación española, cuya mérito recae en exclusiva en quienes son actualmente sus responsables. En el pasado los problemas con los sistemas de registro estadístico de la ayuda se localizaban en los FAD: ahora, sin embargo, es la

ayuda no reembolsable la que sufre las consecuencias de esta interesada ingeniería contable. De acuerdo con los datos de la cooperación española, los gastos orientados hacia la cobertura de necesidades básicas suponen el 21% de las donaciones bilaterales del año 2000. No obstante, como advierte el CAD, “la definición que España adopta de necesidades sociales básicas es más amplia (..) que la acordada en el CAD”, además de no estar incluidos en el cómputo la asignación correspondiente a los créditos FAD. Cuando esto se corrige de acuerdo con los criterios del CAD, resulta que sólo el 10% de las donaciones bilaterales y el 7% de los créditos pueden ser clasificados como orientados a la cobertura de las necesidades sociales básicas, lo que hace un promedio para el conjunto de la ayuda bilateral del 9%. Como se verá el ajuste estadístico no es menor, ya que baja las estimaciones españolas a menos de la mitad.

Otros aspectos que son objeto de comentario crítico por parte del CAD son el nivel de coherencia de las políticas públicas en materia de desarrollo. Pese a que la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece en su artículo 4 el mandato de avanzar en los niveles de coherencia, se advierte en el Informe que “el debate en España aparece menos avanzado que en otros miembros del CAD”. En parte por la incapacidad del Ministerio de Asuntos Exteriores para fundamentar sus opciones y ejercer un liderazgo claro en el seno del Ejecutivo. Como señala el Informe, el Ministerio de Asuntos Exteriores “debiera asumir un papel más sólido y dotarse de la capacidad analítica necesaria para implicar en el debate a otros ministerios y actores, incluida la sociedad civil y los gobiernos regionales, sobre problemas tales como el comercio, la transferencia de tecnología, la agricultura y la pesca (..), donde los objetivos de desarrollo pueden entrar en conflicto con los intereses domésticos”.

Por último, dentro de este apretado recuento, el Informe critica el limitado esfuerzo que la cooperación española ha hecho para mejorar los niveles de apropiación de la ayuda por parte de los beneficiarios y para establecer marcos de asociación con los países prioritarios, que permitan un ejercicio compartido de responsabilidad entre donante y receptor. Cabría decir que España sigue adscrita a unas relaciones de cooperación de carácter predominantemente vertical, reservándose las decisiones en materia de diseño y gestión de los recursos, sin apenas abrir espacios de participación a los propios beneficiarios; y, además, practica una cooperación que descansa sobre el predominio de los proyectos, sin apenas experiencia efectiva en nuevos modos e instrumentos como los que se derivan de los enfoques sectoriales amplios o la aportación a presupuestos, como el CAD y la propia Comisión Europea sugieren.

El capítulo de recomendaciones que se derivan del Informe da cuenta de las debilidades detectadas, que se extienden a una amplia relación de aspectos. Afectan al compromiso cuantitativo de la ayuda, sugiriendo un plan efectivo para dar cumplimiento al objetivo del 0,33% en el 2006; a la composición de la ayuda, otorgando mayor peso a las actividades relacionadas con la cobertura de las necesidades sociales básicas; a la asignación geográfica, insistiendo en la necesidad de que los recursos estén efectivamente dirigidos a combatir la pobreza; a los instrumentos, muy especialmente en el caso de los FAD, que deben clarificar su vínculo con los objetivos de desarrollo; a la orientación de los programas más centrales, particularmente los relacionados con los programas de becas y la cultura, para garantizar su relación con los objetivos prioritarios de combatir la pobreza; con los modos de hacer la ayuda, otorgando un papel más activo y protagonista a los propios beneficiarios; con los niveles de coherencia de las políticas, a través de una acción más protagonista del Ministerio de Asuntos Exteriores; y, en fin, con los niveles de coordinación entre actores, en un sistema que es altamente descentralizado y disperso.

En suma, todo un programa de reformas para el futuro. Unas reformas que requieren del concurso de todos los actores: de ahí que sea tan importante restaurar el clima de diálogo y confianza entre Administración y actores privados que debe regir este ámbito de la acción pública.