
DIEZ AÑOS DE LA REALIDAD DE LA AYUDA

JOSÉ MARÍA VERA*

RESUMEN

Coincidiendo con su décimo aniversario, en este artículo se hace un repaso de los informes de la Realidad de la Ayuda, analizando la evolución, tanto cuantitativa como cualitativa, de la Ayuda Oficial al Desarrollo española, evolución marcada por los acontecimientos internacionales, la voluntad política y las movilizaciones sociales, para terminar proponiendo los posibles escenarios en los que se moverá en un futuro.

ABSTRACT

The article summarizes the "Reality of Aid" Reports in its 10th anniversary, analyzing the evolution of the spanish Official Development Assistance (ODA) from a quantitative and qualitative view. Such evolution has been influenced by the international affairs, the political will and the several mass demonstrations that have taken place in Spain. The article ends up by pointing out the likely scenarios open to the spanish ODA in the mid term.

RÉSUMÉ

Coïncidant avec son dixième anniversaire, cet article fait un parcours des rapports de la Réalité de l'Aide, analysant l'évolution, quantitative et qualitative, de l'Aide Officielle au Développement espagnole, évolution marquée par les événements internationaux, la volonté politique et les mobilisations sociales,

* José María Vera es Director del Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam.

pour terminer avec la présentation des possibles scénarios dans lesquelles elle se déroulera dans le futur.

Introducción

En el año 2002/2003, el Informe de Intermón Oxfam “La Realidad de la Ayuda” ha llegado a su décima edición. Este aniversario coincide en el tiempo con el del IUDC, que también alcanza sus diez años de existencia. Una coincidencia que resulta indicativa de un tiempo, el inicio de la década de los 90, en el que agentes sociales como la Universidad o las ONGD, nos incorporamos al análisis de la Cooperación Española así como a la formación y la difusión de estos análisis.

En este artículo se recorren los 10 informes de la Realidad de la Ayuda. No tanto o no sólo con el objetivo de revisar lo que ha supuesto este Informe en su contribución al análisis de la ayuda oficial española, como con la intención de destacar los principales contenidos de sus ediciones, especialmente aquellos que son indicativos de una época y de la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

A modo de conclusión se sugiere en este artículo una serie de posibles escenarios para la AOD española en los próximos cinco años, escenarios cuya realización dependerá de la voluntad política de los sucesivos gobiernos, del contexto internacional y de la forma de actuar que adoptemos el resto de los actores involucrados e interesados en una cooperación al desarrollo de calidad y dotada de suficientes recursos.

Quiero agradecer al IUDC la invitación a compartir nuestro aniversario en estas páginas. La contribución del Instituto a la cooperación española ha sido notable, tanto en la difusión y el análisis como en la formación. Al igual que otras muchas personas que hoy trabajan en las administraciones o en las ONGD, dos de los tres responsables que ha tenido “La Realidad de la Ayuda” en estos diez años nos acercamos a los conocimientos de la cooperación de forma ordenada y profunda, a través de los cursos de postgrado organizados por el IUDC.

Cierro esta introducción recordando a Nacho Senillosa, Director de Estudios de Intermón hasta 1995, quien tuvo la visión de engancharse al incipiente proceso internacional del “Reality of Aid”, para empezar a contribuir desde la sociedad civil a un análisis sobre la cooperación española, riguroso y fundamentado en los acuerdos internacionales. Tanto en su empuje inicial, como en

su forma de hacer y su motivación, hemos encontrado una guía las personas que en años sucesivos hemos contribuido a este Informe.

1993

1993 fue el primer año en el que hubo una contribución española en el Informe internacional “Reality of Aid”, en el que se recogen capítulos para cada país del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. En este caso la edición española del Informe se limitó a un cuadernillo con el capítulo español, ampliado por Nacho Senillosa con algunos datos y análisis adicionales.

El Informe cubre los años 1991 y 1992, el año de la Cumbre de la Tierra de Río, clave en la serie de Cumbres que siguieron durante los primeros años noventa y de la que se ha celebrado su décimo aniversario en Johannesburgo en Septiembre de 2002. Como indica la introducción del “Reality of Aid” de ese año, en la Cumbre de Río los líderes mundiales reafirmaron su compromiso por el 0,7% —probablemente el compromiso más “reafirmado” de la historia— aunque sólo pusieron sobre la mesa a modo de recursos concretos 2.500 millones de dólares más, apenas el 4% de la AOD de 1991.

Merece la pena recordar que en 1991 la AOD alcanzaba la cifra de 55.000 millones de dólares, similar en términos absolutos a la de años recientes, lo que suponía un 0,33% del PIB de los países del CAD, un 50% más que el 0,22% en el que se encuentra ahora. Eran los años finales de los picos en el porcentaje de ayuda y el inicio del declive. En lo cualitativo, y ya antes de hablar de Servicios Sociales Básicos, el Informe internacional destaca que solamente el 7% de la AOD mundial se destina a prioridades de desarrollo humano.

En cuanto a España, Nacho Senillosa centra su análisis en el peso del FAD —un 68% del total— en la AOD española y en un análisis crítico de este instrumento y del sesgo comercial que impone a toda la cooperación española. Este ha sido, con diferente intensidad según los años, un tema de estudio recurrente en el Informe español, manteniendo durante los 10 años una posición crítica respecto a este instrumento que nunca ha casado con los principios de la AOD, que ha sido eliminado en países como el Reino Unido y que ya ni siquiera satisface a la comunidad empresarial exportadora según sus declaraciones recientes.

La Realidad de la Ayuda se hace eco del acuerdo del Consejo de Ministros de 1987 de destinar el 0,7% a cooperación así como de las declaraciones de Felipe

González, entonces Presidente del Gobierno, en Río, indicando que la AOD española triplicaría sus recursos durante la década de los 90. De hecho a finales de 1992, el Congreso aprueba un Informe en el cual se compromete a alcanzar el 0,35% del PNB en 1995 y el 0,7% en 2000.

1994

Es el primer año en el que hay una edición española del Informe “La Realidad de la Ayuda”, prologado en este caso por Lluís Magriñá, entonces director general de Intermón.

En la introducción general del Informe —hecho en colaboración con las redes Eurostep e ICVA como impulsoras del “Reality of Aid”— los responsables de estas redes se hacen ya preguntas que han estado presentes en el debate internacional sobre el futuro de la ayuda durante esta década: las razones de las intervenciones humanitarias, la contribución de la ayuda al proceso de desarrollo, el equilibrio entre ayuda de emergencia y ayuda a largo plazo y la prioridad que debe tener África, son algunas de estas cuestiones que el Informe internacional desarrolla.

En el caso español, Nacho Senillosa amplía la información sobre nuestra AOD y destaca en la primera página los Objetivos Básicos de la política española de cooperación, definidos por el Gobierno en 1987 pero que aún constituyen en 1993 el paraguas de esta política y que son:

- Apoyar a los Países en Vías de Desarrollo en la consecución de un crecimiento sostenido y basado en su propio desarrollo.
- Potenciar las relaciones exteriores de España y favorecer el peso de la cultura hispánica en el mundo.
- Sentar las bases que, a medio plazo, mejoren las relaciones de la economía española con la de los Países en Vías de Desarrollo.

Vistos con la perspectiva de los años, la realidad es que con estos objetivos, la joven cooperación española en sus orígenes, estaba claramente orientada a los intereses comerciales, políticos y culturales del estado. En el caso de los culturales, la construcción de la AECI a partir de los cimientos del antiguo Instituto de Cultura Hispánica tuvo mucho que ver. Los comerciales han estado siempre bien “representados” por los créditos FAD, aunque no sólo por este Fondo. Y los políticos reflejan el histórico debate sobre las relaciones entre la Política de Cooperación y la Exterior, con la independencia total o la subordinación absoluta de la primera a la segunda como polos en este debate.

El Informe resalta lo que será tema de los años siguientes, la dispersión de la gestión de la AOD en trece ministerios, con el escaso peso otorgado a Asuntos Exteriores con apenas un 12,9% del total de los recursos. Unos recursos que alcanzan la cifra de 155.500 millones de pesetas en 1992, un 0,27% del PIB, y uno de los porcentajes más elevados de la historia de la AOD española.

Un cuadro especial en el Informe se dedica a la primera huelga de hambre por el 0,7%, llevada a cabo por nueve personas miembros de la Asociación Pro Derechos Humanos y que recibió el apoyo de más de 140 grupos y ONG, así como de líderes políticos, sindicales y religiosos. La huelga tuvo lugar en el otoño de 1993 en dos fases de 9 y 29 días y fue el catalizador de las amplias movilizaciones que tuvieron lugar los dos años siguientes. Ya esta primera iniciativa, que con el paso del tiempo cabe calificar de heroica —a pesar de que sus protagonistas nunca se vieron así— consiguió arrancar un primer compromiso del Gobierno. El entonces Secretario de Estado, José Luis Dicenta, se comprometió a acelerar al máximo el objetivo del 0,7% *“incluso dentro de los próximos tres años, conforme a lo solicitado y si la realidad económica del país lo permite”*. Resulta curioso comprobar lo recurrente de la prevención ex-ante vinculada con la realidad económica del país, utilizada siempre durante estos años —recientemente tras Monterrey— y que prácticamente anula el compromiso, ya que seguro que a la economía del país nunca le va a venir bien desembolsar y transferir directamente 700.000 millones de pesetas en forma de AOD, por más que una parte se ligue con exportaciones.

La huelga también arrancó algunas reivindicaciones cualitativas, entre ellas la prioridad por servicios sociales básicos y por las donaciones, y la transparencia y el control, incluyendo a la sociedad civil en un futuro Consejo de Cooperación.

En su análisis, el Informe aporta por primera vez un estudio de la contribución de la cooperación descentralizada, que alcanzaba casi los 4.000 millones de pesetas en 1992. También destaca ya las fluctuaciones que sufre la AOD entre previsiones y desembolsos, especialmente en su faceta multilateral de contribución a organismos internacionales financieros como el Banco Mundial.

La distribución geográfica ese, y otros años, está marcada por el FAD, siendo los principales receptores China, Marruecos y México, todos priorizados por este instrumento, sobre el que se denuncia en el Informe su falta de transparencia y la concentración de casi la mitad de los créditos en cinco empresas: Enasa, Focoex, Astilleros Españoles, Casa y Dragados.

1995

Este Informe analiza los datos de 1993 y los provisionales de 1994, y se hace eco de las movilizaciones que tuvieron lugar en el otoño de 1994, las más relevantes de la historia de la cooperación española.

En su introducción, los responsables de ICVA y Eurostep indican que: *“Para las familias y comunidades más pobres del mundo, la globalización de los últimos cinco años ha supuesto una diferencia muy pequeña respecto a su realidad cotidiana”*. Un énfasis en el proceso globalizador de la economía que se tornaría en eje de trabajo para las ONG y movimientos sociales con el paso de los años, al comprobar que también provoca impactos negativos sobre la población empobrecida.

“La olla empieza a hervir por abajo. (Proverbio Ibo)”. Así empieza Nacho Senillosa el capítulo español de este Informe que destaca el ligero incremento de la AOD en 1993 hasta alcanzar el 0,28% del PIB con casi 166.000 millones de pesetas. Este incremento sin embargo vuelve a ser debido al FAD, lo cual coloca a España el primero entre los miembros del CAD en lo referente a la proporción de ayuda bilateral ligada a la compra de bienes y servicios.

Ante una distribución geográfica similar a la de años anteriores, el Informe denuncia la nula atención a las violaciones de los DDHH a la hora de determinar los receptores de la AOD, alzándose China e Indonesia con el 21% del total de la AOD bilateral. Nótese que por más que las declaraciones abundan en la actualidad sobre la importancia de promover la democracia y el estado de derecho, estos factores siguen sin jugar un papel determinante en el año 2002, a la hora de definir el marco geográfico concreto de la cooperación española.

Dada la expansión de la Cooperación Descentralizada, el Informe realiza unas primeras propuestas para su desarrollo, reconociendo de partida la importancia y potencial de esta cooperación pero apuntando la necesidad de que se oriente a partir de los criterios del CAD, mantenga un equilibrio razonable entre los gastos de administración y los presupuestos de cooperación disponibles, incorpore mecanismos de consulta con la sociedad civil y apoye campañas de sensibilización.

Tanto la Cooperación Descentralizada como la del Gobierno central, reciben un empuje notable fruto de la presión social llevada a cabo por las movilizaciones de la Plataforma 0,7%, como continuación de la huelga de hambre del

año anterior. Más de 1.000 tiendas de campaña se sitúan en el Paseo de la Castellana de Madrid frente al Ministerio de Economía y otras 3.000 lo hacen en docenas de ciudades del estado. La Coordinadora de ONGD y sus miembros captan más de 500.000 firmas a favor del 0,7, que son entregadas en el Congreso en Junio de 1994. Durante el tiempo que dura la acampada vuelve a haber personas que hacen huelga de hambre para elevar el nivel de la presión sobre los políticos.

La primera crisis de Ruanda y la atención de los medios a esta crisis y a las movilizaciones, colocaron por primera vez a la cooperación al desarrollo en el centro de la agenda política y social y lograron que el conocimiento y el interés del público por este tema, se incrementara de forma sustancial. Los resultados en este campo son incuestionables y dicen mucho a favor de la capacidad que una movilización ciudadana espontánea, aunque liderada por una serie de personas con carisma, tiene de conseguir saltos enormes en el perfil social y político de un tema concreto.

Los resultados en la realidad de la ayuda, sus números y orientación son también notables. Aunque esto es motivo de discusión, ya que para muchos movilizados, no alcanzar ni el 0,7 ni un cambio radical en la calidad de la cooperación fue considerado un fracaso. El hecho es que en los presupuestos de 1995 prácticamente se triplican los recursos para la AECI, la financiación a ONGD y la cooperación descentralizada, instrumentos todos ellos con potencial de contribuir a la erradicación de la pobreza. Éste y otros logros en lo cualitativo como el Consejo de Cooperación, son impensables sin la gran movilización ciudadana que tuvo lugar.

Al tiempo, las movilizaciones de estos años influyeron en la agenda política de desarrollo de la cooperación española en los años siguientes, especialmente en el camino hacia la Ley de Cooperación, marcando temas clave que se han mantenido en el debate político hasta la fecha. Intermón preparó una primera propuesta de Ley de Cooperación, realizada por Fernando Almansa y recogida en el Informe de ese año, para alimentar este debate y recoger las reivindicaciones que estaban en la calle, cruzándolas con la experiencia de la organización tras años de trabajo.

En esta edición se recogen también los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en Marzo de 1995. Una Cumbre que definió como ninguna otra los principios básicos que deben orientar la cooperación al desarrollo y en general la lucha contra la pobreza. Compromisos como el 20/20 o el de destinar el 0,15% del PIB a los Países Menos Adelantados, surgen de ella.

Por último, el Informe que cubre este intenso año, se hace eco de la primera evaluación del CAD sobre la Cooperación española. Evaluación que fue extremadamente crítica con el FAD, su peso y orientación, así como con la distribución geográfica de la cooperación española. Y que apunta la necesidad de contar con la Ley de Cooperación y de que se incrementen los recursos de la SECIPI, concentrando la dirección de la AOD en este organismo.

1996

A partir de este año me hice cargo de la coordinación del Informe tras el fallecimiento de Nacho Senillosa. En este caso son una vez más las conclusiones de la Cumbre de Desarrollo Social las que impregnan el contenido de esta edición, como lo hacen en general en los debates sobre la cooperación al desarrollo.

Se analizan en detalle los datos de 1994, pero se dan también las primeras estimaciones para 1995, año en el que la AOD descendió desde el pico máximo del 0,28 al 0,23% del PNB, cifra en la que se ha mantenido —décima arriba o abajo— en los años siguientes. La caída es debida exclusivamente al desplome del FAD que pasa de un desembolso neto de 84.000 millones de pesetas en 1994 a 35.000 en 1995. Hay dos razones para esta caída, el Consenso de Helsinki que limita los países susceptibles de recibir financiación blanda así como el tipo de proyectos que ésta puede cubrir y el crecimiento paulatino de los retornos de créditos antiguos y que restan del desembolso bruto a la hora de sumar como AOD. El FAD ya no ha vuelto a recuperar esas cifras, aunque es de esperar un cierto repunte en los años próximos —2002 a 2004— dada la mayor actividad del Fondo.

Una caída como la producida en 1995 no pudo ser compensada por el incremento notable de la Cooperación Descentralizada, la cofinanciación con ONGD y los recursos de la AEIC, fruto de la presión social relatada en el Informe de 1995. Para los tres instrumentos el Informe realiza una serie de reflexiones y propuestas de cara a su eficaz y efectiva orientación a la lucha contra la pobreza. En relación con las ONGD, se hace la reflexión sobre el impacto que la mayor financiación tendrá sobre el sector y la aparición de muchas ONG nuevas que nacen a caballo entre la mayor sensibilidad social y la existencia en esos momentos de financiación abundante y de fuentes diversas. Concluido ya el tercer año de movilizaciones, esta vez frente a los partidos políticos antes de las elecciones, nos preguntamos en el Informe si se habrá perdido una oportunidad de renovar a fondo la cooperación española a partir de esas movilizaciones, de las que las ONGD salimos con la misma, escasa, capacidad de articulación social activa y visible.

En relación con otros instrumentos, el Informe destaca la relevancia de la condonación de deuda, debida a la actividad española en el Club de París, aunque aclara que el CAD tiene unos criterios estrictos que limitan la computación de deuda como AOD. Por primera vez, esta edición del Informe realiza un estudio a fondo de un instrumento, en este caso el FAD, a partir de una investigación a fondo que nutrió de argumentos las denuncias que el Informe y muchos otros actores sociales, vinieron realizando durante años sobre este instrumento. Cabe destacar la ilustración de estas denuncias con los casos de China o de los barcos pesqueros para Camerún.

También por primera vez, el Informe incorpora una sección que ya se ha mantenido estable en ediciones siguientes sobre indicadores de la ayuda. Entre ellos destaca el porcentaje destinado a Servicios Sociales Básicos, fijado en un 12,9% para 1995, aún lejos del 20% del Pacto pero con un crecimiento notable respecto a años anteriores debido a la caída del FAD. No puedo dejar de recordar que tanto ese año como los 4 siguientes, ante las deficiencias de información del PACI, teníamos que hacer una distribución sectorial ponderada uno a uno de los cientos de proyectos recogidos en las fichas del PACI-seguimiento para poder obtener este indicador.

Por último hay que mencionar el acontecimiento más relevante del año 1995, en plena precampaña electoral, cuando se reprodujeron las movilizaciones y se logró que a propuesta de la Plataforma 0,7 y de la Coordinadora de ONGD, todos los partidos políticos firmaran el Pacto por la Solidaridad.

El Pacto, en el que se reflejaron finalmente las reivindicaciones centrales de la movilización y que se constituyó en un referente clave, compromete a los partidos a alcanzar el 0,7 en la legislatura siguiente y el 0,5% del PNB en 1996. Además incorpora una serie de compromisos bien orientados en materia de calidad de la ayuda.

Con este horizonte se inició la primera legislatura con el Partido Popular en el Gobierno.

1997

La edición de este año se hace eco de una nueva caída del porcentaje de AOD en 1996, hasta el 0,22% del PIB. Un año más es el descenso del desembolso bruto del FAD el motivo, descenso que no es compensado por incrementos en otras partidas de la cooperación no reembolsable. Cabe mencionar sin embargo como elemento positivo, la consolidación del presupuesto de AEI en

unos 26.000 millones de pesetas sin ONGD —cantidad similar a la actual—, abandonando la práctica del crédito ampliable usada en años anteriores.

Un análisis más profundo que otros años de la actuación de la AECI resalta los déficits de este organismo, motivados por una mezcla de origen e historia, figura jurídica, interferencias políticas, problemas de personal, y falta de una clara orientación hacia la lucha contra la pobreza. El Informe apunta claramente hacia una reforma drástica de la agencia, cambiando su estatuto y su figura jurídica para adaptarse a las singularidades de la actividad de cooperación al desarrollo. El debate sobre la reforma de la AECI fue muy activo en los años anteriores e inmediatamente posteriores a la promulgación de la Ley de Cooperación.

En la sección de indicadores, esta edición del Informe es probablemente la más extensa a la hora de trabajar el referido a Servicios Sociales Básicos. El global sigue quedando alrededor del 10%, una cifra que se desglosa por sectores concretos, destacando un notable 4,1% en educación básica; notable porque desde ese año este porcentaje no ha hecho más que descender. También trabajamos este indicador por instrumentos de la cooperación situándose las ONGD, como era de esperar, a la cabeza con un 41,2% de su cooperación financiada con fondos públicos destinada a los Servicios Sociales Básicos.

Es la única vez en la historia del Informe que analizamos en detalle los retornos de la AOD en forma de contratos y exportaciones de empresas españolas. Bilateralmente la tasa de retorno se sitúa en un 71% entre 1989 y 1996. En la Unión Europea las cifras son aún modestas, sin embargo sorprende una tasa de retorno de más del 400% en el Banco Mundial y de más del 200% en el BID, motivadas ambas por el volumen de proyectos contratados por estas instituciones en relación con las aportaciones de los donantes. Pero incluso al estudiar la tasa de aprovechamiento de negocio —lo que España contrata como porcentaje de lo que le correspondería en función de su contribución— resultan cifras tan elevadas como el 167% en el caso del BID.

Precisamente ante la celebración de la Asamblea anual del BID en Barcelona en Marzo de 1997, realizamos y recogimos en este Informe un estudio sobre este Banco, llevado a cabo con M^a Augusta Espinosa de REDBANCOS.

También como estudio específico Marta Arias produce para esta edición una investigación extensa sobre la Cooperación Descentralizada, que además de profundizar en su orientación cuantitativa y cualitativa, apunta una serie de retos para esta cooperación, singular en el caso español. Entre ellos destacan la necesidad de alcanzar al menos el 0,7% de sus presupuestos globales

destinados a cooperación, sin por ello dejar de insistir en que llegar al 0,7% del PIB es una responsabilidad primaria del Gobierno central. En lo cualitativo las recomendaciones buscan mejorar la gestión y fortalecer el carácter singular de esta cooperación que debe priorizar los programas de desarrollo comunitario, las experiencias de intercambio con administraciones homólogas de los países del Sur y la cercanía con la población de su territorio a través de la sensibilización y la difusión de lo realizado.

En cuanto al debate político, sigue marcado por la Ley de Cooperación, de la cual el Gobierno del PP ya ha presentado un primer borrador en el momento de cerrar el Informe. Intermón recoge en el mismo una serie de propuestas para mejorar la Ley, basadas en el dictamen del Consejo de Cooperación y que pretenden que la Ley sea lo más decidida y clara posible en la orientación de la cooperación a la lucha contra la pobreza. Al tiempo de estos debates, la Plataforma 0,7 siguió con sus movilizaciones, esta vez a través de encierros en Iglesias como la Catedral de la Almudena en Madrid, exigiendo el cumplimiento de los compromisos realizados por el Gobierno tras las movilizaciones de años anteriores, reflejados en el Pacto por la Solidaridad.

1998/1999

“Los países donantes llevan años eludiendo su responsabilidad para financiar los 20.000 millones de dólares que se necesitan para sacar de la pobreza a mil millones de personas. Sin embargo, en una semana, fueron capaces de aportar los 57.000 millones necesarios para paliar la crisis financiera en Corea del Sur”.

Así empezaba el preámbulo de la edición de este año en el que el mundo estaba pendiente de la crisis asiática.

Gonzalo Fanjul me sustituye como responsable del Informe que recoge como principal elemento cuantitativo la leve subida del porcentaje de AOD hasta el 0,23% en 1997, gracias al incremento de los recursos de AECI así como de las contribuciones a la UE y a los organismos financieros internacionales, éstas últimas sujetas a grandes fluctuaciones de un año a otro.

Los indicadores de la ayuda se colocan en esta ocasión frente a los compromisos asumidos por España como parte del CAD en el documento de este organismo “Shaping the 21st Century”, en el cual se fijan por primera vez de forma conjunta la batería de objetivos que constituirán los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fijados ahora por la comunidad internacional para 2015.

Siguiendo con el CAD, este año aparece la segunda evaluación de este organismo sobre la AOD española, que arroja un análisis y recomendaciones similares al primero, pero que destila un tono esperanzado ante el debate de la Ley de Cooperación y las consecuencias de esta Ley sobre la calidad de la ayuda. Igualmente la evaluación destaca como positivas algunas mejoras introducidas en la gestión de la AECl.

Como otros hechos destacables, La Realidad de la Ayuda se hace eco de un Informe de Carlos Gómez Gil sobre la convocatoria abierta y permanente de la AECl, a través de la cual este organismo canaliza cada vez más recursos, como forma de salvar sus pesados procesos administrativos pero también ganando un exceso de discrecionalidad en la adjudicación de los fondos.

En Mayo de 1998 la campaña Jubileo 2000 —Deuda Externa, Deuda Eterna? en España— inicia su andadura, ya con un primer éxito político reflejado en el lanzamiento de una primera iniciativa HIPIC, extremadamente limitada en su alcance y ambición.

Pero sin lugar a dudas la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo el 18 de Junio de 1998, constituye el hecho más relevante de este período. Tras varios borradores y discusiones, la Ley sufrió un trámite parlamentario casi dramático, jalonado de presiones entre los Ministerios de Economía y Exteriores, posiciones variables en CiU que jugaba un papel clave entonces en el Parlamento y movilizaciones en la calle con miembros de la Plataforma 0,7 “colgándose” de varias iglesias para presionar a los legisladores.

Se puede decir que la presión funcionó y la Ley fue más allá de lo esperado en varios temas, tanto de principios y orientación, como en el tratamiento de asuntos delicados como los FAD o la dirección de la AOD. La Coordinadora de ONGD realizó una valoración prudente de la Ley, positiva en su conjunto y esperanzada sobre el futuro, aunque destacando también algunas debilidades —referidas en general al papel de los intereses comerciales— y sobre todo reflejando la inquietud por los huecos que la Ley dejaba y que quedaban a la interpretación de los reglamentos y planes posteriores, clave por lo tanto para materializar las mejoras que la Ley sólo enunciaba.

1999/2000

La edición de este año gira alrededor de una tragedia, el huracán Mitch, y de un proceso frustrado, el del primer borrador de Plan Director de la Cooperación española.

En su conjunto, la AOD española registró un avance en 1998. Por primera vez superó los 200.000 millones de pesetas, situándose en el 0,25% del PIB. Este incremento se debió principalmente a la cooperación descentralizada, fruto más bien de un mejor cómputo que de un nuevo salto, a la condonación de deuda externa y a las contribuciones a organismos financieros.

Dada la relevancia del debate sobre el Plan Director, esta edición del Informe jalona los diferentes apartados con cuadros con el título “¿*Qué cambia con el Plan Director?*”, cruzando estos apartados con la propuesta en discusión sobre el Plan. En el Informe también se recoge un resumen de dos propuestas que Intermón Oxfam lanzó en aquellos tiempos de desarrollo legislativo. Una sobre el reglamento del FAD y otra sobre la reforma de la AECI, como forma de contribuir a un debate tras la Ley, que ya empezaba a dar señales de agotarse a poco de haber empezado.

En el momento de escribir el Informe, todavía pensábamos que el Plan Director, en su versión vigente y tras pasar, respaldado, aunque con votos particulares, por el Consejo de Cooperación, acabaría contando con el apoyo del Consejo de Ministros. Así que realizamos en el Informe un análisis detallado del Plan, crítico en varios de sus elementos, pero apuntando los pasos a dar, necesarios para aprovechar las potencialidades del mismo. En el momento del cierre de la edición el Ministerio de Economía paralizaba el trámite del Plan haciendo que éste pasara por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos del Gobierno, en la que se estancó.

En este marco, el Informe realiza una serie de propuestas de cara a las elecciones generales de 2000 e incluye un capítulo específico con una propuesta de 76 indicadores para la planificación y evaluación de la ayuda, realizada por Rafael Díaz-Salazar.

Por último, esta edición recoge los resultados de una investigación exhaustiva, en Madrid y sobre el terreno, de la respuesta de España al desastre provocado en Centroamérica por el huracán Mitch. Un análisis crítico que se tornó en foco del debate público al hacerse eco los medios de comunicación del mismo tras la presentación de Informe. Tras una ayuda de emergencia de resultados desiguales, el grueso de la aportación se había realizado con cargo al FAD, dotando al instrumento de una teórica mayor flexibilidad pero cayendo en los mismos errores que el FAD tiene en su concepción. Retrasos, proyectos fuera de las zonas afectadas por el huracán y quiebros absurdos para lograr que los proyectos tuvieran un componente de exportación española, son algunas de las consecuencias destacadas por el Informe.

2000/2001

La edición de ese año se preparó a los pocos meses de la victoria por mayoría absoluta del PP en las elecciones de 2000. En ella se refleja la caída del porcentaje de ayuda para 1999, el último año computado hasta el 0,23% del PNB, por debajo por primera vez de la media del CAD. Una vez más se pueden buscar las razones de esta caída en la fluctuación de varios instrumentos como la condonación de deuda o las contribuciones multilaterales. Lo que en el fondo no es más que el reflejo de la atonía cuantitativa en la que se ha movido la AOD española desde 1996, con un estancamiento de las partidas no reembolsables programables y las fluctuaciones ya conocidas del FAD y de otras no programables.

El análisis del FAD, aparte de constatar su continuidad en la orientación y su limitación en los desembolsos netos, destaca el reglamento del FAD, finalmente aprobado por Real Decreto en Enero de 2000. Como la mayor parte de los reglamentos tras la Ley, éste hace honor a las sospechas que se introdujeron en la valoración de la misma. Un reglamento inútil, vago y que deja las cosas exactamente igual que estaban, sin desarrollar ni ajustar el instrumento a los principios de la Ley de Cooperación.

Al hilo de la campaña de Oxfam Internacional para promover la Educación Básica para todos, el informe estudia con especial detalle la contribución española a este sector social básico. Se destaca la escasez de recursos, menguantes incluso entre 1993 y 1998 en valor absoluto y estancados entre el 2 y el 3% de la AOD bilateral, así como la falta de compromiso con la equidad, al primar la educación terciaria respecto a la básica. La existencia de algunos buenos programas, realizados por la AECI y las ONGD no puede esconder la falta de compromiso global del Gobierno con este sector, imprescindible para el desarrollo.

José Antonio Sanahuja desarrolla en este informe una investigación sobre la ayuda humanitaria española en el marco de las nuevas y recurrentes crisis por conflictos y desastres naturales. En el capítulo se destaca no solo la falta de recursos estables para las emergencias sino las carencias de procedimientos para su habilitación con urgencia. La falta de compromiso del Gobierno con las organizaciones multilaterales, fundamentalmente el ACNUR, que trabajan en este campo es también reflejada, junto con la falta de coordinación entre agentes y las dudas sobre el papel de los ejércitos en la ayuda humanitaria, excesivo en las crisis que habían ocurrido recientemente. Es probablemente uno de los capítulos en la vida del Informe que recoge un abanico más amplio y concreto de propuestas de mejora.

El Plan Director había quedado finalmente sin aprobar en la legislatura anterior, pero al inicio de ésta todavía se esperaba que se mantendría el mismo texto, aunque hubiera cambios en el marco presupuestario. Un texto que incluso en su versión final, tras pasar por varios ministerios, supondría de ser puesto en práctica un avance notable en el desarrollo conceptual y operativo de la AOD española. El Informe por lo tanto apunta los cambios en la práctica que serían necesarios en la estructura de la AOD española para poder llevar a cabo el Plan.

2001/2002

En el año 2000 la AOD española se situó en un 0,22% del PNB, lo que supone unos 220.000 millones de pesetas. A las tendencias indicadas en años anteriores se une desde este año la intensa actividad de la SECIPI de cara a encontrar y computar como AOD todo lo posible, y en ocasiones lo que está en la frontera con lo imposible. Los programas y proyectos de la AECI, la ayuda humanitaria, las contribuciones a agencias de NNUU o la cofinanciación con ONGD permanecen estancados y la condonación de deuda externa o las contribuciones a organismos financieros fluctúan en función de los procesos internacionales, aunque con una tendencia al alza, sobre todo en el segundo caso. Son sin embargo las contribuciones de otros ministerios las que hacen su aparición con renovada intensidad, sobre todo las de Educación, Interior, Defensa y Asuntos Sociales.

Además del recorrido habitual por las cifras de la AOD y por sus indicadores, con pocos cambios significativos respecto a años anteriores, el Informe incluye este año un estudio realizado por Marta Arias titulado "*Migraciones y desarrollo: ¿hay lugar para la cooperación?*" en el que se analiza en profundidad las vinculaciones entre las políticas de inmigración y de cooperación. El estudio realiza un análisis de las posiciones y las experiencias realizadas, especialmente en Francia, y aporta una serie de propuestas para trabajar de forma cruzada en estos campos.

En un año crítico para la cooperación española, el habitual recorrido anual por los acontecimientos políticos es más largo en este Informe que en años anteriores. El nuevo Gobierno del PP, con mayoría absoluta en el Parlamento arrasa con los restos que quedaban del proceso y debate tras la Ley de Cooperación, tira a la basura la propuesta de Plan Director —y con ella todo el trabajo que en ella pusieron no sólo sus autores sino muchos agentes de la cooperación, privados y públicos— y presenta un nuevo Plan en el que no esconde su clara orientación ideológica de la cooperación. Con el añadido de vincular

ésta cada vez más, no sólo a intereses exportadores e inversores sino a objetivos políticos y de difusión del español y de la cultura española. Objetivos todos probablemente legítimos pero de desastroso efecto sobre una cooperación ya de por sí débil.

En el plano del diálogo social y la relación con los agentes de la cooperación, el resultado del año tampoco puede ser más terrible, a partir de una tolerancia cero a cualquier tipo de crítica. Tras desvirtuar el trabajo del Consejo de Cooperación, el Gobierno altera unilateralmente y sin aviso la composición del mismo, eligiendo a dedo a 4 de los 6 representantes de las ONGD y a todos los expertos. A la tensión introducida en el sector de las ONGD por esta medida y al intento directo de romper a la Coordinadora de ONGD, el Gobierno une la utilización descarada de la financiación pública con fines de política interior, castigando a las ONGD críticas con reducciones masivas en la financiación.

2002/2003

La décima y última edición hasta ahora de “La Realidad de la Ayuda” está recién publicada en el momento de redactar este artículo. Gonzalo Fanjul pasa el relevo en la coordinación del Informe a Carmen González. Y se establece un acuerdo con el ICEI de la Universidad Complutense que supone una contribución de este Instituto, dirigido en su parte de cooperación por José Antonio Alonso. De hecho esta edición incorpora un capítulo sobre Bienes Públicos Globales, realizado por José Antonio y otro sobre Microcréditos coordinado por él. En este último capítulo se realiza un análisis pormenorizado de este novedoso instrumento de la cooperación española, con cuatro estudios de caso, a partir de los cuales se realizan propuestas de mejora.

El Informe abre también sus páginas por primera vez al resumen de un estudio realizado por Médicos sin Fronteras, Prosalus, Medicus Mundi y Médicos del Mundo, sobre el sector salud en la cooperación española. En lo que esperamos sea el inicio de una tendencia en la cual más ONGD y grupos de organizaciones, se involucren en el análisis, seguimiento y difusión de temas relacionados con la AOD.

Poco más hay que añadir a una edición que realiza el mismo análisis pormenorizado característico de la AOD, incluyendo el desmontaje de algunos datos dados por el Gobierno en un intento de justificar con números lo que su propia retórica se empeña en contradecir. Es un año marcado por el continuismo en la situación política y con la ventana entreabierta que ha dejado la

Conferencia de Monterrey y el compromiso del Presidente Aznar de alcanzar el 0,33% en 2006. Se incluye también en el Informe un resumen de la evaluación del CAD, laudatoria en su inicio con el Gobierno español, y extremadamente crítica, para un organismo como el CAD, en su desarrollo posterior.

Escenarios para el desarrollo de la AOD española

Han sido diez años de esfuerzos en el análisis, de aprender de muchas personas que han colaborado con el Informe sobre todo desde el ámbito académico y de compromiso con la aportación de propuestas factibles para orientar la cooperación al desarrollo de forma solidaria y eficaz a la lucha contra la pobreza. Hemos vivido algunas ilusiones, incluso esperanzas sobre todo tras la aprobación de la Ley, y también varios desencuentros y frustraciones, como la actual. Sin embargo seguimos convencidos de la importancia que tiene una buena cooperación al desarrollo para contribuir a la erradicación de la pobreza, por lo que mantendremos en el futuro la publicación de este Informe con el mismo ánimo e independencia con el que empezó.

Nos permitimos a modo de conclusión de este artículo especular en unos párrafos y de forma esquemática, sobre los posibles escenarios para la AOD en los próximos años.

El contexto internacional es mixto, por un lado Monterrey y Johannesburgo han vuelto a poner la lucha contra la pobreza en la agenda y numerosos líderes de opinión la incluyen entre las obligaciones que la humanidad tiene. Por otro lado la nueva concepción de la seguridad, promovida por los Estados Unidos, hará que entre otras consecuencias más graves, se necesiten nuevas e ingentes cantidades de ayuda para acometer reconstrucciones postconflicto y que esta ayuda esté, más que nunca, condicionada a los intereses políticos y estratégicos de las grandes potencias.

En el ámbito nacional, las elecciones del año 2004 vuelven a abrir ligeramente el panorama político, intolerante y cerrado a la participación de la sociedad en los dos primeros años de legislatura. Independientemente del partido que venza en las elecciones, es deseable que no lo haga con mayoría absoluta de forma que el Parlamento recupere una opción efectiva de trabajo y control, perdida en las legislaturas con esta mayoría.

En el campo de AOD es previsible que el FAD repunte, aunque no lo suficiente como para nutrir el crecimiento necesario para cumplir las promesas de Monterrey. Sería deseable, aunque no es muy probable, que el Gobierno

incrementara las partidas de la AOD desde la voluntad política reflejada en los presupuestos generales del Estado y no a base de computar todo lo posible, y que se recuperara el diálogo social perdido en los primeros años de legislatura.

Tres escenarios, o combinaciones de los mismos, son posibles en los próximos años:

1. Continuidad de la línea actual y profundización del discurso alejado de los compromisos internacionales. Más de lo mismo, sin diálogo sustantivo y con renovados ataques a los sectores sociales, especialmente a las ONGD, bien como Coordinadora bien a las ONGD críticas. Uso de las subvenciones como herramienta de “política interior”. Estancamiento e incluso reducción de la financiación a ONGD. Más utilización de la cooperación central —y crecientemente de la descentralizada— para otros fines distintos de la lucha contra la pobreza: acción exterior, comercial o cultural. Estancamiento de los recursos para las agencias de NNUU y subida en lo posible, de los dirigidos a los organismos financieros como el Banco Mundial. Recelos sobre el sistema multilateral de ayuda. Sector de las ONGD desarticulado con una Coordinadora débil y escasa voluntad de las organizaciones más conocidas de apostar públicamente por una AOD de calidad.
2. Cambios menores que supongan como conjunto una vuelta a la situación de hace dos o tres años. Recuperación del diálogo con los agentes sociales, tanto sobre temas técnicos que afectan a su trabajo en cooperación como sobre temas generales de la política de cooperación. Reconocimiento de la Coordinadora de ONGD como interlocutor representativo del sector y del papel del Consejo de Cooperación como foro consultivo y de debate sustancial sobre la AOD española. Posibilidad de discusión abierta sobre temas pendientes como el de la ayuda ligada —recomendación del CAD—. Ligeros incrementos en las partidas de cooperación no reembolsable, mejoras en la acción humanitaria y mayor utilización de los recursos del FAD para contribuciones no sólo a organismos financieros sino a Fondos Globales como el de HIPIC o el de salud. Incremento del porcentaje sobre el PNB sin alcanzar en 2006 el 0,33%. Repunte de la Cooperación Descentralizada y buen nivel de coordinación entre administraciones respetando la singularidad de cada cual. Mantenimiento de la situación actual en cuanto a gestión de la cooperación, papel de los diferentes ministerios y estructura y función de la AECI. Misma distribución geográfica y sectorial. Coordinadora de ONGD reforzada y recuperando su papel al tiempo que las ONGD incrementan su capacidad de presión política y de articulación social.

3. Cambios radicales que orienten de forma decidida la cooperación a la lucha contra la pobreza. A partir de la Ley de Cooperación, revisión de planes, reglamentos y estructura de la AOD española de forma que la Ley se cumpla y se aproveche el potencial que encierra para empujar cambios efectivos. Estancamiento del FAD y debate sobre el papel de la ayuda ligada en los procesos de desarrollo. Incrementos sensibles de los presupuestos de la AEIC, de la ayuda humanitaria, la financiación de ONGD, las contribuciones estratégicas a agencias de NNUU y creación de un fondo de condonación de deuda externa. Debate abierto sobre cada uno de estos instrumentos y su organización, con los actores implicados, para orientar de la mejor manera su actuación de acuerdo con la Ley de Cooperación. Se alcanza al menos el 0,33% en 2006. Opción decidida por los Servicios Sociales Básicos y mayor prioridad por África Subsahariana. Apuesta por nuevos instrumentos como la ayuda sectorial al presupuesto que permitan desembolsos mayores en estos sectores sociales básicos. Dotación conceptual y estratégica de la AOD española acorde con su dimensión y voluntad expresada en la Ley y coherente con los principios internacionales acordados en este campo. Mayor influencia de la política de cooperación en otras áreas de la acción exterior y de la política económica, comercial y agrícola.

Obviamente el avance en una u otra dirección, dependerá de la voluntad política del Gobierno en el poder. Aunque también es indudable la responsabilidad que tenemos los otros sectores implicados en la cooperación al desarrollo: ONGD, sindicatos, académicos, etc, en sensibilizar a la población, movilizar voluntades y mostrar claramente a la opinión pública que la cooperación al desarrollo puede contribuir a erradicar la pobreza en el mundo, si se hace bien.