
LA COOPERACIÓN SECTORIAL DE LA AECI EN MEDIO AMBIENTE

IGNACIO CABRIA*

RESUMEN

La cooperación española ha incorporado la lucha por mantener el medio ambiente, como una de sus prioridades, asumiendo los compromisos internacionales derivados sobre todo de la Conferencia de Río de Janeiro en 1992, y con la vista puesta en Río+10, que se celebrará en 2002. El artículo pasa revista a las principales actuaciones de la cooperación oficial, que pasan por los programas Araucaria y Azahar, en América Latina y el Mediterráneo, respectivamente.

El factor medioambiental del desarrollo es una preocupación relativamente reciente de la cooperación internacional, que se ha plasmado en el concepto de desarrollo sostenible. La Agenda 21, aprobada en la Conferencia de la Tierra de Río de Janeiro, en 1992, estableció el compromiso compartido de los donantes para con el desarrollo sostenible de los países del sur. Por otra parte, las directrices impartidas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE desde 1985 han sentado las bases metodológicas para la acción de las agencias de cooperación en este campo.

España realiza cooperación en materia ambiental desde varios ministerios, pero es Asuntos Exteriores, por medio de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), quien tiene encomendadas las funciones de cooperación internacional al desarrollo en materia medioambiental.

* Ignacio Cabria, responsable del Programa Araucaria. Dirección General de Cooperación con Iberoamérica. Agencia Española de Cooperación Internacional.

1. La integración del medio ambiente en el marco de la cooperación española para el desarrollo

La Cooperación Española ha asumido en los últimos años los principios y la doctrina emanados del CAD, de los convenios de Río y de la Agenda 21. El marco normativo necesario para la integración en nuestra cooperación del factor ambiental, lo ha proporcionado la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, donde se ha expresado explícitamente en su artículo 1 como uno de los objetivos últimos de la Cooperación Española “la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente”. En la ley se definen siete Prioridades Sectoriales, y una de ellas es “la protección y mejora de la calidad del medio ambiente, conservación racional y utilización renovable y sostenible de la biodiversidad”. A partir de ahí, el Consejo de Ministros aprobó en su reunión del 24 de noviembre de 2000 el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, donde figura el medio ambiente como prioridad horizontal y sectorial.

La horizontalidad del tema de medio ambiente significa que las consideraciones ambientales deben integrarse de una forma transversal en el ciclo completo de los proyectos de cooperación e informar el conjunto de las actividades de la ayuda, de conformidad con las recomendaciones del CAD. Sin embargo, José Antonio Alonso ha hecho una crítica sobre los resultados de la inclusión del enfoque medioambiental en la práctica de la Cooperación Española, en el sentido de que “no hay garantía de que tal inclusión se haya convertido en una variable efectiva en los procesos de decisión y programación de la ayuda”¹. En este sentido, en el manual Metodología de gestión de proyectos de la Cooperación Española² se cita el medio ambiente como uno de los factores que deben ser tenidos en cuenta en una valoración de la viabilidad o sostenibilidad de un proyecto, y se expresa la necesidad de que se contenga siempre una referencia a este factor en el documento de formulación del mismo. Aunque sin mucho detalle, el manual requiere que los participantes comprendan los impactos de las actuaciones emprendidas sobre el medio y actúen en consecuencia. El CAD ha explicitado como instrumento básico de una estrategia transversal de medio ambiente la evaluación de impacto ambiental (EIA), que consiste en un proceso cuya finalidad es valorar y prevenir la incidencia ambiental del proyecto, minimizando su impacto negativo mediante la aplicación de medidas preventivas o correctoras, o bien, en su caso, maximizando su impacto positivo. Los EIA deben ser realizados en

1. José Antonio Alonso (director). Estrategia para la Cooperación Española. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999.

2. Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, 2000.

aquellos proyectos de infraestructuras u otros que causen un cambio sustancial en el medio.

El carácter sectorial que se concede al medio ambiente implica que deben darse acciones específicas en este campo, que el Plan Director explicita como “un programa integral y plurianual orientado hacia un ámbito geográfico definido”. Allí se menciona como paradigma de este enfoque el Programa Araucaria, como elemento vertebrador de las diferentes iniciativas de la Administración española referentes a la conservación de la biodiversidad y otros objetivos ambientales en Iberoamérica.

También señala el Plan Director que deben darse otras acciones más específicas, así como el apoyo a actuaciones de rango multilateral, con la participación de España en los foros internacionales en la materia, como las Conferencias de las Partes de los Convenios de Río —el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), el Convenio de Cambio Climático (CCC) y el Convenio de Lucha contra la Desertización— y otros. El objetivo que se marca el Plan Director es que al final de su periodo de vigencia en el año 2004 el gasto en el sector de medio ambiente haya supuesto un mínimo de 3.500 millones de pesetas (más de 21 millones de euros), con un porcentaje del 2,5% de los recursos de la ayuda bilateral no reembolsable.

El objeto de este artículo, como principal aportación de la AECI a la cooperación al desarrollo en medio ambiente, serán los programas sectoriales Araucaria y Azahar, en Iberoamérica y el Mediterráneo respectivamente.

2. Enfoque sectorial del medio ambiente. Los programas regionales

El enfoque sectorial ha sido desarrollado desde los mismos inicios de la Cooperación Española a través de programas y proyectos específicos. En ellos se han contemplado estos tres factores combinados: conservación de la biodiversidad, uso sostenible de los recursos naturales y desarrollo humano de las poblaciones locales.

Resulta difícil valorar la magnitud de lo invertido en proyectos medioambientales por la Cooperación Española, al haber figurado estos proyectos en los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) bajo sectores tan diferentes como actividades productivas, desarrollo agrícola, energías renovables, etc., y constar en cambio en el apartado de medio ambiente proyectos de preservación del patrimonio histórico-artístico. Por ello, no siempre las cifras

oficiales se corresponden con el destino efectivamente dado a los fondos. En un intento por sistematizar el sector, se llevó a cabo por parte de una consultoría privada³ un estudio sobre la cooperación medioambiental realizada por la AECI entre 1995 y 1996, de lo que resultó un monto aproximado de mil millones de pesetas en proyectos con un componente medioambiental dominante, repartidos más o menos al 50% entre ayuda directa bilateral y de convocatorias de ONGD. Según el estudio, el defecto de aquella cooperación estaba en no integrarse en un marco programático medioambiental, y por tanto no contar con objetivos de largo plazo ni con una concentración de los esfuerzos en torno a prioridades concretas. De ahí surgió la formulación de un programa medioambiental que se llamaría Araucaria.

3. El Programa Araucaria

El compromiso asumido por España para la aplicación de los convenios emanados de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992, hacía necesario que nuestra cooperación al desarrollo diese coherencia y visibilidad a sus acciones medioambientales por medio de algún instrumento específico. Con esa visión se creó el Programa Araucaria, que fue anunciado por el presidente del Gobierno español D. José María Aznar en su alocución a la Asamblea Extraordinaria de la ONU de la Cumbre de la Tierra de Nueva York, en junio de 1997, llamada Río+5. Araucaria adoptaba los valores, objetivos y prioridades contenidos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica con la finalidad de conseguir un impacto real sobre la conservación de la biodiversidad en Iberoamérica.

En 1998 el programa se ponía en marcha mediante un Comité Rector Interinstitucional, que hoy está constituido por cuatro Ministerios: Medio Ambiente, Economía, Ciencia y Tecnología, por medio del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), y Asuntos Exteriores, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), siendo este último organismo el encargado de la gestión del programa. Se trataba al mismo tiempo de aglutinar los esfuerzos de cooperación de comunidades autónomas, ayuntamientos, universidades, ONGs e incluso de la empresa privada en torno de un esfuerzo común. El programa se ha visto fortalecido hasta el momento con la Asistencia Técnica Especializada proporcionada por la empresa Pangea Consultores, S.L. Araucaria ha definido una serie de objetivos y principios de actuación. Los objetivos son:

3. Arturo López Ornat, Javier Jiménez Pérez, Carlos Ramos García-Serrano. Documento marco Programa Araucaria, Madrid, 1998.

- Generar un impacto real sobre la conservación de la biodiversidad in situ que sea apreciado por las comunidades locales como un aporte real a su desarrollo humano.
- Cumplir las obligaciones contraídas por España en los foros internacionales respondiendo positivamente a los compromisos de cooperación en materia de conservación de la biodiversidad y de ayuda al desarrollo sostenible.

Estos objetivos se sustentan sobre tres principios básicos:

- La conservación de la biodiversidad de los ecosistemas y su protección frente a impactos irreversibles, fomentando el conocimiento de la biodiversidad existente y la reversión de los procesos de pérdida genética provocados por la acción del hombre.
- El desarrollo humano de los pobladores locales, de manera que su calidad de vida sea compatible con la preservación para futuras generaciones de la diversidad biológica y la funcionalidad de los ecosistemas. Se consideran especialmente los derechos de las poblaciones indígenas a ser los beneficiarios de los recursos naturales como garantes de su integridad.
- El fortalecimiento organizativo e institucional, potenciando las capacidades locales de planificación y gestión y mejorando las relaciones entre los diferentes actores en la región (empresas, sociedad civil, estado).

Estos principios básicos cuentan con un importante contenido ético: que las futuras generaciones puedan disfrutar con plenas garantías de los ecosistemas que hoy se encuentran gravemente amenazados, a la vez que se mejora el nivel de desarrollo humano ejerciendo una acción preferencial hacia los menos favorecidos. Se han definido tres mecanismos operativos o niveles de acción para el desarrollo del programa: proyectos integrales, proyectos sectoriales y actividades horizontales.

Proyectos integrales

Se plantean como experiencias modelo de desarrollo sostenible en localizaciones territoriales delimitadas, elegidas por la presencia de valores emblemáticos desde el punto de vista ecológico y que posean en lo posible algún nivel de protección legal que garantice su conservación. Se trata de proyectos de la cooperación bilateral entre España y los Estados iberoamericanos, que se recogen en las correspondientes actas de las Comisiones Mixtas de cooperación, que cuentan por tanto con un compromiso de los gobiernos hacia la protección de los ecosistemas. El desarrollo del Programa Araucaria se basa también en el apoyo decidido de otras contrapartes nacionales y locales (municipios, comu-

nidades, grupos de productores, indígenas, organizaciones de base, etc.). Las áreas elegidas están habitadas, por lo cual es preciso contar siempre con las iniciativas de las poblaciones locales para el desarrollo sostenible. Para ello, se apoya el desarrollo de sistemas de producción compatibles con la conservación del medio, fomentando la integración de diversas actividades económicas.

En 1999 se dio inicio a nueve proyectos integrales que, en su mayor parte, se construían sobre anteriores proyectos de desarrollo rural integral y otros de tipo sectorial de la Cooperación Española que habían resultado exitosos. Los primeros nueve proyectos integrales son:

- Proyecto Bahoruco, en la Subregión Enriquillo, República Dominicana.
- Reserva de la Biosfera del Desierto de El Vizcaíno, Baja California, México.
- Cuenca hidrográfica del río Savegre, Costa Rica.
- Parque Nacional Isla Coiba y su zona de amortiguamiento, Panamá.
- Archipiélago de Los Roques, Venezuela.
- Parque Nacional Islas Galápagos, Ecuador.
- Proyecto Amazonas-Nauta y Reserva Nacional Pacaya-Samiria, Iquitos-Nauta, Perú.
- Valle del Colca y salinas de Aguada Blanca, Perú.
- Área Natural de Manejo Integrado Nacional Apolobamba, Bolivia.

A los anteriores se han añadido en el año 2001 dos nuevos proyectos integrales:

- Reserva de la Biosfera del Sudeste-Río San Juan, Nicaragua.
- Proyecto Liwenmapu-Parque Lanín, Neuquen, Argentina.

La inversión realizada por la AECI en los proyectos integrales Araucaria en los tres primeros años de gestión ha sido de 288 millones de pesetas en 1999, 386 millones en 2000 y 601 millones en 2001, lo que indica una progresión claramente ascendente.

Líneas temáticas y proyectos sectoriales

Agrupan aquellas intervenciones que desde una perspectiva sectorial y especializada revisten una importancia fundamental para la conservación de la biodiversidad. Se trabaja sobre seis líneas temáticas principales:

- Conservación de la biodiversidad, planificación y gestión ambiental.

Consiste en la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad mediante la planificación y ordenación del territorio, aportando diagnóstico y prevención de impactos ambientales. Se participa en la gestión de áreas protegidas facilitando financiación, capacitación técnica y asistencia legal, con la promoción de la participación de las comunidades locales. También se contribuye a la protección de especies protegidas en los foros correspondientes.

- **Pueblos indígenas y biodiversidad.** El Programa Araucaria apoya la aplicación de la Estrategia española de cooperación con los pueblos indígenas (EECPI), particularmente en el desarrollo de propuestas sobre acceso a recursos biológicos, protección y uso del conocimiento tradicional, etnobotánica, sistemas de incentivos para la conservación, asesoría legal, gestión del territorio, comercio justo y en general la aplicación del Artículo 8j del Convenio sobre Diversidad Biológica.
- **Ecoturismo.** Los proyectos de este grupo temático promueven el desarrollo de servicios ecoturísticos con base local en zonas de elevada biodiversidad, cooperan en la realización de estudios previos de viabilidad para identificar las capacidades locales y las limitaciones ecológicas, estableciendo la capacidad de carga aceptable en cada sitio, y apoyan la promoción de certificaciones de calidad, capacitación de los recursos humanos e intercambio de experiencias.
- **Pesca artesanal y acuicultura.** En Iberoamérica la pesca artesanal es una actividad común en zonas costeras y fluviales con elevada biodiversidad. En la mayor parte de los casos se realiza con escasa planificación y organización, y sufre tanto de la destrucción del recurso como de la competencia desleal de pescadores foráneos dedicados a la pesca comercial en éstas zonas. Araucaria promueve la conservación de hábitats críticos para las especies comerciales, la adaptación de las técnicas extractivas, artes de pesca y vedas a la producción neta de cada sitio, y apoya el fortalecimiento de la capacidad de organización de los productores.
- **Producción sostenible.** Se impulsan proyectos que promueven el desarrollo de formas de explotación sostenible en terrenos deforestados con anterioridad y se impulsan actividades agroforestales, agricultura orgánica, productos no maderables del bosque y otros.
- **Energías renovables.** Esta es un área de trabajo que acompaña algunos proyectos en zonas rurales, particularmente en montaña, tanto para evitar la tala destinada a recolección de leña como para mejorar las posibilidades de desarrollo de pequeñas empresas y agroindustrias locales. Araucaria ofrece financiación y asistencia técnica para la instalación y empleo de energías alternativas renovables. Por otro lado, se potencia el uso de microcentrales hidroeléctricas, así como instalaciones de energía eólica y solar. Todavía en fase de experimentación e inves-

tigación, la utilización de biomasa puede llegar a ser una alternativa interesante.

Estas líneas temáticas se desarrollan conjuntamente en proyectos integrales o, de manera individualizada, en proyectos sectoriales. Llamamos proyectos sectoriales a aquellos de la cooperación bilateral o desarrollados por ONGD con fondos de la AECI que se centran sobre una determinada línea temática.

La inversión en proyectos sectoriales se puede dividir de la siguiente forma: en 1999, 247 millones en cooperación bilateral y 97 millones en proyectos de ONGD; en el año 2000 han sido 209 y 340 millones respectivamente; y en 2001 sólo se cuenta aún con el dato de los proyectos de aportación bilateral directa, que fue de 260 millones.

Actividades horizontales

Ciertas actividades se ejecutan de forma horizontal en los diferentes proyectos y líneas temáticas del programa Araucaria, suponiendo una interconexión permanente entre las diferentes experiencias desarrolladas en Iberoamérica, y entre éstas y la sociedad. Con ellas se pretende facilitar el intercambio de conocimientos en conservación de los recursos naturales y desarrollo sostenible, la formación de recursos humanos y la sensibilización social. Estas actividades horizontales se pueden resumir en las tres más importantes:

- **Formación.** Plantea fortalecer el potencial humano en Iberoamérica y generar espacios de diálogo e intercambio de experiencias Sur-Sur que faciliten la integración de los contenidos del Programa. En este sentido se imparten cursos en los Centros de Formación de la AECI en Antigua (Guatemala), Cartagena de Indias (Colombia) y Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), y se conceden becas para formación ambiental en Costa Rica.
- **Comunicación y difusión.** Un aspecto fundamental del programa es la comunicación entre las diferentes instituciones implicadas en conservación y desarrollo sostenible, para lo cual se fomenta la participación en redes temáticas. Así, Araucaria apoya la Red Iberoamericana de Reservas Marinas, dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y ha participado en los primeros Encuentros para la constitución de una Red Iberoamericana de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas (RIPANAP), que promueve el Organismo Autónomo Parques Nacionales, del Ministerio español de Medio Ambiente. La difusión de la cooperación medioambiental, sea a través de los medios de comunicación o de manera directa en foros científicos u otros, tiene el objetivo de sensibilizar a la sociedad en los valores ambientales y aportar datos para su mejor apreciación. Una de las actividades de divulgación que ha tenido mayor

alcance ha sido la serie de documentales de El Escarabajo Verde, de La 2 de Televisión Española, dedicada a los proyectos integrales Araucaria.

- Investigación. Un componente muy importante en los proyectos integrales Araucaria es la investigación sobre la biodiversidad, lo que contribuye a fines tan diversos como el conocimiento aplicado a la conservación de las especies, el establecimiento de vínculos entre universidades e instituciones científicas de España e Iberoamérica, la formación de universitarios de ambos continentes y el fortalecimiento de compromisos mutuos para la protección de áreas amenazadas. Por ejemplo, en el proyecto integral Isla Coiba se cuenta con una Estación Biológica destinada a la investigación española.

Los fondos invertidos en actividades horizontales en el Programa Araucaria han sido en los tres últimos años: 55 millones en 1999, 56 millones en 2000 y 68 millones en 2001.

Como resumen de la inversión realizada por la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica en el sector de medio ambiente, se recogen las siguientes cantidades totales entre proyectos integrales, sectoriales y actividades horizontales: 688 millones en el año 1999, 936 en el 2000 y 931 millones en 2001, sin contar aún la segunda fase de subvenciones a ONGD, lo que suma 2.555 millones de pesetas, provisionalmente, en tres años.

4. Programa Azahar

Durante el año 2001 se ha estado diseñando en la Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental (DGCAEAO) un nuevo programa de cooperación para el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales en los países de la ribera del Mediterráneo, que llevará por nombre Programa Azahar. Este propósito se asienta sobre las experiencias previas de la Cooperación Española en la región en temas como manejo sostenible del agua, energías renovables, turismo sostenible, saneamiento y gestión medioambiental. En estos sectores se han venido invirtiendo alrededor de 500 millones anuales, y en el futuro se prevé que el presupuesto anual que se destinará al Programa Azahar no será inferior a los 1.000 millones de pesetas anuales (en torno al 20% del presupuesto de la Dirección General).

La organización del programa se articulará por medio de un Comité de Coordinación, que estará formado por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Medio Ambiente, Economía, Ciencia y Tecnología y Agricultura, Pesca y Alimentación, a los que se sumarán comunidades autónomas —ini-

cialmente las ribereñas del Mediterráneo, como Baleares, Cataluña, Valencia, Murcia y Andalucía—, corporaciones locales, ONGD y otras instituciones que estén llevando a cabo proyectos en el marco del programa. En este Comité de Coordinación será la DGCAEAO la que asegurará la gestión del programa. Está previsto que se firme próximamente el convenio para la constitución de este Comité.

A diferencia del Programa Araucaria, que se centra en el Convenio de Biodiversidad, el Programa Azahar se enfoca más hacia el Convenio sobre Desertización. Por lo tanto, el eje central de trabajo estará en los proyectos en materia de uso adecuado del agua y de lucha contra la desertización, pero también en temas como conservación de la biodiversidad, gestión de desechos, combate contra la contaminación y prevención del cambio climático.

Las líneas de trabajo previstas serán, igual que en el programa Araucaria: proyectos integrales, con varias acciones simultáneas; proyectos sectoriales, enfocados sobre un problema específico; y actividades horizontales, que pueden beneficiar a varios países al mismo tiempo, centradas en los ámbitos de formación y coordinación. El ámbito geográfico del Programa Azahar será el de los países prioritarios para la Cooperación Española en las tres grandes subregiones del Mediterráneo: Magreb, con Marruecos, Argelia y Túnez, más Mauritania como país asociado; Oriente Medio, con los Territorios Palestinos, Egipto, Jordania y Líbano; y los Balcanes, con Bosnia-Herzegovina, República Federal de Yugoslavia y Albania.

5. Conclusión

Después de tres años de funcionamiento del Programa Araucaria en Iberoamérica, y con una iniciativa en marcha para la constitución del Programa Azahar en el Mediterráneo, se puede constatar que la Cooperación Española cuenta con instrumentos poderosos para una cooperación en medio ambiente que cumpla con los objetivos de cooperación para el desarrollo sostenible asumidos en Río de Janeiro en 1992. Este diseño sectorial, que cuenta con una considerable aportación de fondos para proyectos, constituye el mayor activo de la Cooperación Española en medio ambiente. Los resultados de Araucaria, en concreto, son ya visibles en los nueve marcos elegidos como proyectos integrales, y se encuentra en ampliación la red de actuaciones en líneas temáticas concretas y actividades horizontales. Con un esfuerzo continuado, Araucaria y Azahar han de producir un impacto visible en favor de la conservación del medio ambiente y el desarrollo humano sostenible de las poblaciones más desfavorecidas, con el deseo de hacer realidad ese principio ético de la coope-