



Carlos Gómez Gil es sociólogo, profesor de Economía Mundial en el Departamento de Análisis Económico Aplicado de la Universidad de Alicante, director de la Fundación Alicante Acoge y responsable del Área de Cooperación al Desarrollo de Bakeaz. Ha realizado numerosos estudios e investigaciones sobre políticas de cooperación y Ayuda Oficial al Desarrollo, entre los que podemos destacar el libro *El comercio de la ayuda al desarrollo* (Madrid, Los Libros de la Catarata, 1996) y el estudio *Una lectura crítica de la cooperación española. Lo que nunca nos dicen* (Bilbao, Bakeaz, 1998).

En 1994, a raíz de los dramáticos acontecimientos de Ruanda, tuvieron lugar en toda España movilizaciones y acampadas reclamando un mayor compromiso para luchar contra la pobreza en el mundo aumentando los presupuestos en Ayuda Oficial al Desarrollo. Apenas llevaba nuestro país dos años formando parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y nuestra política de cooperación era tan débil como desconocida. Los pocos investigadores que, como el autor de este estudio, trabajaban con gran dificultad en estos temas coincidían en un diagnóstico básico: la escasez de recursos destinados a programas para erradicar la pobreza; la descoordinación en los objetivos y recursos aplicados; la deficiente planificación; la inexistencia de criterios coherentes de carácter geográfico o multisectorial; y el enorme peso de los créditos FAD en la cooperación española, con el consiguiente deterioro de una política de ayuda que obligaba a los países receptores a comprar bienes y servicios de empresas españolas, convirtiendo así la cooperación en un simple instrumento de promoción comercial. El primer informe de evaluación de nuestro programa de cooperación elaborado por los miembros de la OCDE resultó tan contundente que fue censurado por el gobierno de entonces, y guardado celosamente. Este estudio intenta analizar y divulgar el estado de la política de cooperación española mediante una batería de indicadores combinados que dan luz sobre la calidad y eficacia de dicha política.

Más de lo mismo

La Ayuda Oficial al Desarrollo de España en el año 2000

Carlos Gómez Gil

Índice

- 1. Indicadores de estudio de la ayuda española 1**
 - 1.01. El debate sobre las cifras 1
 - 1.02. Los componentes comerciales de la ayuda exterior 2
 - 1.03. Las políticas de respeto a los derechos humanos 3
 - 1.04. El nivel de ayuda ligada 3
 - 1.05. La ayuda a la reconstrucción de países en conflicto 4
 - 1.06. El cumplimiento del compromiso 20/20 5
 - 1.07. Las políticas de reestructuración de deuda externa 5
 - 1.08. La ayuda por países 6
 - 1.09. El análisis de su distribución sectorial 7
 - 1.10. La información y difusión de datos 7
- 2. La importancia de la cooperación descentralizada 8**
- 3. La ayuda española ante un horizonte repleto de incertidumbres 9**
- 4. Conclusiones 9**
- 5. Referencias bibliográficas y documentales 10**

1. INDICADORES DE ESTUDIO DE LA AYUDA ESPAÑOLA

El estudio que aquí se propone es, sin ninguna duda, insuficiente y limitado, pero pretende ser un análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de España basado en unos datos e indicadores distintos de los habituales que permitan aportar una información mucho más rica. Para ello utilizaremos un conjunto de indicadores combinados de difícil acceso, en la medida en que los organismos españoles no ofrecen información detallada sobre ellos, a pesar de permitírnos conocer de forma sustancial la calidad y efectividad de nuestra ayuda. Los indicadores en los que se fundamenta este estudio son los siguientes:

- Las cifras.
- Los componentes comerciales de la ayuda exterior.
- Las políticas de respeto a los derechos humanos.
- El nivel de ayuda ligada.
- La ayuda a la reconstrucción de países en conflicto.
- El cumplimiento del compromiso 20/20.
- Las políticas de reestructuración de deuda externa.
- La ayuda por países.
- El análisis de la distribución sectorial.
- La información y difusión de datos.

1.01. El debate sobre las cifras

En los últimos años, el debate fundamental en la cooperación española ha girado en torno al porcentaje efectivo de AOD en relación con el Producto Nacional Bruto (PNB) que España ha venido dedicando. No vamos a restar importancia a esta cuestión en la medida en que sin recursos económicos no hay políticas posibles, al tiempo que este volumen de recursos demuestra una inequívoca voluntad política de materializar la expresión de solidaridad del pueblo español con los países empobrecidos. Sin embargo, el esfuerzo que se ha dedicado en los últimos años a

exigir y reclamar un mayor porcentaje de AOD y a examinar también las consecuencias de este gasto, ha empañado otras dimensiones de análisis al menos tan importantes sobre nuestra política de cooperación y ayuda.

El hechizo de las cifras ha condicionado la AOD española en los últimos años, y en ello tienen una gran responsabilidad partidos y dirigentes políticos, que en lugar de trabajar para hacer una labor pedagógica que permitiera conocer en profundidad la política de cooperación de España, su efectividad, sus mecanismos y sus numerosas limitaciones, se embarcaron en una carrera para ver quién era capaz de ofrecer más y mayores porcentajes de AOD en un plazo de tiempo más corto. Así las cosas, los responsables políticos en materia de cooperación han venido utilizando cifras, porcentajes y magnitudes en función de cómo favorecían mejor sus propios intereses, llegando incluso a facilitar proyecciones, previsiones y ejecuciones de gastos manifiestamente falsas. El Diario de Sesiones del Congreso y la prensa están repletos de estos ejemplos. Así, se nos dice desde el Gobierno que la AOD de España ha alcanzado la cifra mayor de toda su historia, cuando el porcentaje de AOD en relación con el PNB español ha venido descendiendo en los últimos años coincidiendo con el progresivo incremento de la riqueza de nuestro país, traducida a términos de PNB. Sin embargo, desde ningún medio de comunicación se nos informa con detalle de la distribución del gasto, por partidas y programas, por países y zonas geográficas, de su distribución sectorial o del gasto en la iniciativa 20/20, los programas reembolsables o el nivel de ayuda ligada, por señalar algunos ejemplos. El que se destinen a ese difuso “Tercer Mundo” parece ser información suficiente para nuestro Gobierno, legitimando así cualquier finalidad.

Si nos detenemos a analizar la evolución de la AOD española desde 1991 (véase el cuadro 1), podemos extraer algunas conclusiones de interés:

- Lejos de aumentar, la AOD española ha ido en descenso, especialmente desde 1994, cuando alcanzó su máximo del

0,28%, cayendo en años sucesivos y sin que haya sido capaz de remontar esta cifra.

- Resulta significativo que esta caída se produjera precisamente a partir de 1994, justamente después de las movilizaciones que se registraron en toda España solicitando el 0,7% para AOD y cuando todos los partidos políticos se comprometieron a incrementar los gastos en esta materia.
- En pesetas de 1999, el gasto en el último año es prácticamente el mismo que en el año anterior, lo que plantea un horizonte de difícil cumplimiento del 0,35% para 2004, tal y como se ha fijado en el Plan Director aprobado por el Gobierno, por el Parlamento y por el Consejo de Cooperación.
- El gasto en AOD ni siquiera ha sido paralelo al incremento del PNB español en los últimos años, lo que evidencia la falta de voluntad política para incrementar la ayuda española, no la falta de recursos económicos.
- Analizando la tasa de variación media acumulativa del PNB y de la AOD, nos encontramos con que la AOD ha crecido medio punto por debajo del PNB, lo que demuestra el descenso real de la AOD española.
- Es cierto que los flujos de ayuda han disminuido a nivel mundial, pero España se sigue situando muy por debajo de la media de los países donantes de la Unión Europea. Parece como si para esto tampoco formáramos parte de la Unión Europea, ya que el Gobierno se empeña en comparar nuestro porcentaje de AOD con el conjunto de la OCDE, en lugar de hacerlo con nuestros socios europeos.

1.02. Los componentes comerciales de la ayuda exterior

El papel del Gobierno, no ya en la política de promoción del comercio español, sino de una manera muy particular en la promoción y expansión del capitalismo, debe calificarse de notable. Y no tanto por los resultados, sino especialmente por los esfuerzos. Allí donde viaja el presidente Aznar, insiste en difundir las bondades del capitalismo y la necesidad de que

Cuadro 1. Evolución de la ayuda española, 1991-1999

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total AOD (millones ptas.)	131.125	155.463	165.853	175.652	167.824	160.106	181.528	205.812	212.939
Total PNB (miles de millones ptas.)	54.635	57.578	60.257	63.507	71.159	75.066	79.438	84.367	92.145
Total AOD (millones ptas. constantes 1999)	175.183	196.038	200.018	202.351	184.605	170.193	189.132	212.886	212.939
Incremento AOD (%)		18,56	6,68	5,91	-4,46	-4,60	13,38	13,38	3,46
% AOD/PNB de España	0,24	0,27	0,28	0,28	0,24	0,21	0,23	0,24	0,23
% AOD/PNB del CAD	0,33	0,33	0,30	0,30	0,27	0,25	0,22	0,24	0,24
% AOD/PNB de la UE	0,45	0,44	0,43	0,41	0,38	0,37	0,35	0,33	0,31
Tasa de variación media acumulativa AOD España (1991-1999)							5,5%		
Tasa de variación media acumulativa PIB España (1991-1999)							6,0%		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

un volumen de ayuda ligada del 73% del total. Y en la medida en que los créditos FAD son responsables importantes de la ayuda ligada española, bueno es conocer su comportamiento y su papel actual en la política de cooperación española.

Contrariamente a lo que se viene difundiendo, los créditos FAD ocupan un espacio destacado en la cooperación estatal, siendo uno de los instrumentos más importantes en la AOD española, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. Valgan como buenos ejemplos de lo que decimos tres datos absolutamente cruciales en lo que ha sido el comportamiento de la AOD española a lo largo de los últimos años: por un lado, la utilización preferente del instrumento FAD cuando se han producido desastres naturales y catástrofes humanitarias; por otro, la instrumentación de créditos FAD para hacer frente a los compromisos asumidos por el Gobierno español de cara a la participación española en la operación de blindaje financiero lanzada por el Fondo Monetario Internacional para Argentina, y finalmente, y como consecuencia de todo esto, la ampliación del límite máximo autorizado por los Presupuestos Generales del Estado en la concesión anual de créditos FAD, fijado desde el año 1993 en 80.000 millones de pesetas, y que se acaba de elevar hasta los 105.000 millones. Todas ellas son cuestiones que están pasando desapercibidas, a pesar de demostrar de manera fehaciente el empuje que el Gobierno del Partido Popular viene dando a estos créditos concesionales de ayuda ligada creados en 1976.

■ Evolución de los créditos FAD en 1999

Seguir la evolución de los créditos FAD continúa siendo un trabajo complejo por las dificultades que se mantienen para acceder a datos veraces y minuciosos. A pesar de estas complicaciones, y utilizando la información contenida en el PACI Seguimiento de 1999 (PACI: Plan Anual de Cooperación Internacional), podemos señalar algunos datos sobre la actividad del FAD en este año:

- Las operaciones autorizadas por el Consejo de Ministros están prácticamente en el límite presupuestado, cifrado en 80.000 millones de pesetas.
- China sigue siendo el principal país destinatario de estos créditos, como ocurre ya desde los años ochenta, en la medida en que se utilizan como instrumento privilegiado para la penetración comercial de empresas españolas en este país.
- Resulta especialmente llamativo el hecho de que estos créditos, tan sumamente discutibles desde una perspectiva del desarrollo, se estén reorientando hacia países subsaharianos, muchos de ellos fuertemente endeudados y en condiciones de pobreza extrema. Parece, cuando menos, contraproducente, al tiempo que poco adecuado, que el Gobierno español oriente hacia estos países programas de carácter crediticio, en algún caso como instrumento único de su ayuda.
- Se confirma la utilización de los créditos FAD como recurso preferente para países que han sufrido catástrofes humanitarias o conflictos bélicos. Así, aparecen países afectados por desastres naturales, como El Salvador, Colombia, Nicaragua, Honduras, República Dominicana o Pakistán, en el primer apartado, o Bosnia-Herzegovina y Croacia en el segundo.
- No se comprende utilizar estos créditos para facilitar ayudas a países que están fuera de la lista de posibles destinatarios,

como ha sucedido con un desembolso de 12,5 millones de pesetas en condiciones de donación a Rumania.

- En el mismo sentido, también sorprende la utilización de créditos no computables como AOD, lo que quiere decir que no tenían ningún criterio de desarrollo y por tanto está prohibida la utilización de recursos de la AOD.
- Siguen concediéndose créditos FAD de dudosa prioridad social, así como líneas de crédito cuyo empleo se desconoce. Así, el viernes 19 de marzo el Consejo de Ministros concedió un crédito FAD a Nicaragua por importe de 1.370 millones de pesetas para financiar la compra de un radar y un centro de tráfico aéreo en Nicaragua, un crédito cuestionable para uno de los países más endeudados del mundo.

Es mucho lo que se ha dicho y escrito sobre estos créditos, no entendiéndose bien la resistencia que sigue teniendo este Gobierno a la reorientación efectiva de este tipo de créditos, que a corto plazo están condenados a desaparecer. Por ello, bueno sería que se tuviera en cuenta la recomendación hecha por el CAD en su informe de evaluación sobre la ayuda española del año 1998: “Como con otros miembros del CAD que persiguen objetivos económicos internos mediante un instrumento de ayuda al desarrollo, la eficacia del FAD en términos de beneficios interiores necesita alguna clarificación a través de un estudio objetivo (siguiendo el reciente ejemplo del Reino Unido)”. Toda una asignatura pendiente para la cooperación española que condiciona su futuro.

1.05. La ayuda a la reconstrucción de países en conflicto

No existe en la cooperación española un programa específico con este fin, por lo que hay que reunir compromisos políticos y presupuestarios de muy diversa índole. Detengámonos por ello en analizar los compromisos asumidos por el propio presidente Aznar en el proceso de paz de Colombia, en los programas de desminado y en el gasto destinado a los países que han atravesado graves conflictos bélicos.

■ La aportación española al proceso de paz de Colombia

Colombia atraviesa una guerra civil que dura ya cuarenta años, con 1.226 asesinatos en el año 2000, un 7% más que el año anterior. Su deuda externa supera el 30% del PIB, teniendo al 70% de sus habitantes sumidos en una situación de pobreza severa.

En la reunión celebrada en Madrid el 7 de julio de 2000 en torno a la ayuda al proceso de paz en Colombia, España expresó su compromiso sobre la base de un apoyo decidido a la salida negociada del conflicto. De manera ampulosa el Gobierno español, por medio de su secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés, dijo comprometerse de manera decidida con el proceso de paz a través de la cooperación oficial para el desarrollo, “con el objetivo general del desarrollo de la paz como estrategia de apoyo a los esfuerzos que está realizando Colombia para superar los graves desequilibrios internos, así como la pobreza y marginalidad de amplias capas de su población”. En sesión de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, celebrada el 22 de noviembre de 2000, el Gobierno explicó de manera más

concreta en qué se traducirían estos compromisos. Así, el Gobierno español garantizó en la reunión de Madrid un conjunto de ayudas económicas por un importe total de 100 millones de dólares a lo largo de tres años (unos 33 millones por año, que al cambio significarán unos 5.800 millones de pesetas por año), de los cuales el 88% serían otorgados en forma de créditos FAD o microcréditos. Por si fuera poco, a estas cifras tenemos que añadir el total de los recursos concedidos a este país con créditos FAD a través de la cooperación española en el período 1997-2000, y que se elevan a un total de 67,78 millones de dólares.

■ Las contribuciones a programas de desminado

Otro aspecto importante, desde el punto de vista de la resolución pacífica de conflictos y la construcción de la paz, es el de la contribución española a los programas de desminado. Tras la celebración de la Conferencia de Ottawa en 1977, el Parlamento español aprobó el 17 de septiembre de 1998 una Ley de prohibición total de las minas antipersona en la que el Gobierno se comprometió a apoyar las acciones destinadas a la detección, desactivación y desmantelamiento de las minas existentes en otros Estados. A la luz de lo anterior, la cooperación española ha realizado diversos programas y actuaciones de desminado, a través de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA). De esta manera, desde 1997 hasta 1999, España ha aportado un total de 560 millones de pesetas a estas organizaciones, a una media de 180 millones de pesetas al año. Si tenemos en cuenta que en el mismo período de tiempo el total de la AOD española de carácter bilateral no reembolsable ha ascendido a 367.781 millones de pesetas, nos encontramos con que estas aportaciones supondrían el 0,1% de la misma.

■ La contribución española a la reconstrucción de los Balcanes

Donde sí se han experimentado progresos en los últimos años ha sido en las contribuciones españolas a los países sacudidos por los diferentes conflictos yugoslavos. En su conjunto, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Macedonia, Moldavia, Kosovo y Serbia y Montenegro han recibido en 1999 un total de 11.272 millones de pesetas, una cifra sensiblemente superior a los 30 millones que en 1997 España ofreció a Bosnia, si bien sigue llamando la atención la concesión de créditos FAD a este país, un Estado joven que hereda la deuda externa de la antigua Yugoslavia, una de las mayores de Europa, cifrada en algo más de 400.000 millones de pesetas, estimándose los daños causados por la guerra en otros 8 billones de pesetas.

1.06. El cumplimiento del compromiso 20/20

Resulta sorprendente que en los principales documentos informativos y de análisis sobre la Ayuda Oficial española, elaborados por el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), no se incluya información alguna sobre el cumplimiento del compromiso 20/20, acordado tras la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague de 1995 y suscrito por todos los países participantes, entre los que se encontraba España. Así sucede, por ejemplo, con el PACI Previsiones y con el PACI Seguimiento, y con los informes que el Gobierno remite al Parlamento español.

Recordemos que este compromiso es uno de los temas recurrentes de la cooperación española desde esa fecha. Primero fue el presidente Felipe González, en su discurso ante la Cumbre, quien se comprometió a destinar esta cifra a objetivos específicamente sociales. Pocos meses después el Partido Popular lo asumió en su Compromiso por la Solidaridad, firmado con miembros de la Plataforma 0,7%, y al año siguiente insistieron en ello en su programa electoral.

Pues bien, a pesar de no disponer de una información pormenorizada que nos permita conocer la naturaleza de los programas imputados y por tanto su adecuación a este criterio 20/20, utilizando la escasa información disponible en el PACI Seguimiento de 1999 nos encontramos con que sumando las partidas incluidas en este apartado la AOD española ascendería al 10,3%, a gran distancia del acuerdo firmado por España en Copenhague, hace cinco años. Esta cifra es similar a la del año anterior, estimada en el 10,1% en el estudio *La realidad de la ayuda* elaborado por Intermón.

1.07. Las políticas de reestructuración de deuda externa

Durante el año 1999 las operaciones de reestructuración y conversión de deuda externa a países en vías de desarrollo han ascendido a 9.719 millones de pesetas, lo que representa un 82,5% menos de lo empleado en esta misma partida en 1998, que ascendió a 17.740 millones de pesetas. Ahora bien, no se puede afirmar con seguridad la cifra final que se gastó en 1998, ya que en el PACI Seguimiento de 1999, recientemente publicado, en la página 69 figura la cantidad anteriormente mencionada, si bien unas páginas antes, en la 46, la cantidad que se consigna referida también al mismo año y al mismo concepto es de 20.342,2 millones de pesetas, lo que supone un descenso del 114,3%. En cualquier caso, ello rompe de manera brusca el ritmo ascendente que venía teniendo esta partida presupuestaria, que por otra parte es la única que no figura en el PACI Previsiones, lo que plantea la duda de cómo se pueden realizar gastos por esta cuantía sin que exista consignación previa en los Presupuestos Generales del Estado. Pero, al mismo tiempo, ello confirma la inexistencia de política alguna sobre conversión de deuda externa en nuestro país, por lo que nos limitamos a asumir los compromisos mínimos que se van discutiendo en el Club de París, a pesar de la campaña internacional "Deuda externa, deuda eterna", que reclama compromisos más intensos por parte de los diferentes Estados acreedores.

De los 9.719,4 millones de pesetas que España dedicó en 1999 a operaciones relacionadas con la deuda externa, 9.491,5 millones pueden considerarse como AOD, lo que significa que se ha actuado sobre la deuda de 227,87 millones de pesetas no consideradas como AOD, concretamente perteneciente a Bulgaria, país no elegible como receptor de ayudas al desarrollo. Las operaciones de deuda externa puestas en práctica durante 1999 por el Gobierno español han sido de cuatro tipos:

- *Anulación de deuda externa*, es decir, cancelación en el sentido estricto según los acuerdos multilaterales negociados en el Club de París. El único país sobre el que se ha actuado en

esta línea ha sido Honduras, por un importe de 1.294,4 millones de pesetas.

- *Reestructuración de la deuda*, lo que significa la renegociación de las condiciones de devolución en lo referido a intereses, plazos de amortización y de carencia sobre deuda ya vencida. En este sentido se ha actuado sobre Pakistán, por un importe de 682,04 millones de pesetas, junto con Jordania, por una cantidad de 421,76 millones de pesetas.
- *Reestructuración de la deuda comercial en condiciones concesionales*, es decir, créditos de ayuda al desarrollo o créditos FAD. Un único país se ha situado en este apartado, Senegal, habiéndose actuado sobre 5.716,82 millones de pesetas.
- *Conversión de deuda*, reconvirtiendo deuda existente en nuevas inversiones sobre el país deudor siguiendo la normativa de la OCDE, lo que permite en este caso a España como país acreedor cobrar anticipadamente unos créditos con riesgo de impago. Los países sobre los que se ha intervenido son Perú, por importe de 597,73 millones de pesetas, Costa Rica, por 157,29 millones, Marruecos, por 621,44 millones, y finalmente Bulgaria, por valor de 227,87 millones, si bien, como se ha señalado, la operación realizada sobre este país no es considerada como AOD.

Analizando la distribución geográfica de estas mismas operaciones, y comparándolas con las del año anterior, vemos con claridad la importante disminución registrada, especialmente en Iberoamérica, a pesar de que algunos de los países severamente endeudados de esta zona han sufrido recientemente importantes catástrofes humanitarias (véase el cuadro 2). Fuera de las actuaciones multilaterales, y especialmente de las promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, no existe ninguna política específica del Gobierno español en este apartado, a diferencia de otros donantes europeos que han asumido compromisos específicos de alcance.

1.08. La ayuda por países

La distribución geográfica de la ayuda española constituye un elemento de singularidad respecto al conjunto de países donantes del CAD, tal y como señalan diferentes informes y estudios de muy diversa índole. Por un lado, la enorme dispersión traducida en la larga lista de países receptores lleva a la abundancia de acciones de escasa o nula entidad. Por otro, las

fuertes fluctuaciones anuales en los importes recibidos por cada país originan una gran imprevisión en la continuidad de los programas de ayuda, tanto en los de carácter bilateral como en los promovidos por las ONG. Tampoco podemos olvidar el hecho de que la importancia de los créditos FAD en el conjunto de la cooperación española es la causa de que, en términos absolutos, la lista de principales beneficiarios de la ayuda española coincida con la lista de principales beneficiarios de estos créditos, distorsionando con ello los criterios de ayuda, al ser créditos de carácter eminentemente comercial. Por si fuera poco, España es el país donante que menos ayuda ofrece a los países menos desarrollados (LLDC), mientras que por el contrario, es el que más recursos ofrece a los países de renta media alta o renta alta (UMIC o HIC). Pero veamos de forma detenida cada uno de estos aspectos.

El número total de países receptores de ayuda oficial por parte del Estado español que aparece en el PACI Seguimiento de 1999 es de 102, abarcando con ello todos los continentes, territorios y polos geográficos, una lista seguramente mayor si tenemos en cuenta que para todas las zonas geográficas aparecen sin desglosar un volumen muy importante de actuaciones, recogiendo en el PACI como “no especificados”. Sorprende la envergadura de esta partida presupuestaria, que asciende a 23.713 millones de pesetas y que representa una cuarta parte de toda la AOD bilateral no reembolsable de España en el mismo año 1999, algo que impide una planificación y ejecución eficiente del programa de ayuda. En cualquier caso, estos 102 países receptores de ayuda bilateral española suponen prácticamente el doble que el número de países sobre los que intervienen otros países donantes. El resultado de esta enorme dispersión es la abundancia de actuaciones de dudoso impacto y escasa envergadura social. Así, nos encontramos con un primer grupo de 14 países que han recibido a lo largo de todo un año, de los doce ministerios que hacen cooperación y de los más de cincuenta organismos públicos, distintas cantidades no superiores a los cinco millones de pesetas: Burkina Faso, Chad, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Sudán, Togo, Uganda, Mongolia, Arabia Saudí, Kazajistán, Kirguistán, Uzbekistán y Moldavia. A este primer grupo le sigue otro segundo de 11 países, receptores de ayudas no superiores a los diez millones de pesetas al año: Eritrea, Mali, Níger, Tanzania, Indonesia, Malasia, Armenia, Bangladesh, Nepal, Eslovenia y Malta. Tengamos en cuenta que entre estos países están algunos de los más pobres del mundo, con epidemias y hambrunas endémicas y con tasas de esperanza de vida que se han reducido prácticamente a la mitad en los últimos años.

■ La brutalidad del “efecto Ruanda”

Ya en el informe sobre la ayuda española elaborado en 1998 poníamos de manifiesto el dramático dato de que, tras la catástrofe humana producida en 1994 en este país y que originó una de las mayores matanzas de la historia contemporánea con un gigantesco éxodo, se desencadenó en la sociedad española una movilización social que bajo la bandera del 0,7% reclama un mayor compromiso de nuestro país con la ayuda a los países empobrecidos, siendo recogida esta petición por la práctica totalidad de los partidos políticos, algunos de los cuales llegaron incluso a firmar acuerdos y pactos comprometiéndose a aumentar de manera notable nuestra AOD. Pues bien, tras desaparecer

Cuadro 2. Comparación de las operaciones de deuda externa en la AOD española por áreas geográficas (millones de pesetas)

Área geográfica	1998	1999	% Variación
Iberoamérica	6.341,4	2.049,5	-67,68
Norte de África	316,0	621,4	96,64
África subsahariana	8.471,9	5.716,8	-32,52
Oriente Medio	5.212,9	1.103,8	-78,82
Total	20.342,2	9.491,5	-53,34

Fuente: PACI Seguimiento de 1999.

Todo ello está llevando a que el mapa de la cooperación descentralizada en las diferentes ciudades, municipios y comunidades autónomas sea sumamente complejo y diferenciado, y merezca un análisis sosegado que excede de los límites de este estudio (véase Carlos Gómez Gil, *La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?*, Bilbao, Bakeaz, 2001 [Cuadernos Bakeaz, 46]). A pesar de ello, es preciso destacar el esfuerzo que en algunas ciudades se hace por llevar a cabo una cooperación rigurosa, solvente y eficaz, superando incluso a la cooperación estatal. El Ayuntamiento de Vitoria merece ocupar un lugar destacado, por el rigor y la visión estratégica con la que viene trabajando, habiendo sido la primera ciudad española en poner en marcha convocatorias de carácter plurianual, algo de lo que carece incluso la cooperación estatal.

3. LA AYUDA ESPAÑOLA ANTE UN HORIZONTE REPLETO DE INCERTIDUMBRES

En los últimos años existe una coincidencia muy alta, ya sea entre investigadores o institutos de investigación, sobre las deficiencias básicas de la ayuda española. Efectivamente, a través de los estudios más relevantes efectuados en los últimos ocho años se ha insistido en señalar con mayor o menor detalle algunos de los problemas estructurales de nuestra política de cooperación y ayuda, unos problemas que, lejos de corregirse con el paso de los años, parecen formar parte inseparable de un estilo, de una manera de entender la AOD por parte de las autoridades españolas. Los años van pasando sin que ninguno de estos problemas parezca corregirse; muy al contrario, se van agrandando al tiempo que desde el Gobierno se justifican con un despliegue ideológico e instrumental que llama poderosamente la atención.

Así, primero se elabora una Ley de Cooperación Internacional que facilita dar carta de naturaleza legal a muchos de estos contrasentidos. Recordemos con una cierta perspectiva histórica la posición que cada cual mantuvo en su día sobre esta ley, y los apoyos que recibió de algunas ONG y expertos, frente a las voces minoritarias que señalábamos el peligroso escenario en el que situaba a nuestra política de cooperación para el desarrollo y cómo daba carta de naturaleza a muchos de los problemas existentes en la misma. Posteriormente se nos trató de explicar que estos problemas desaparecerían al elaborarse una planificación estratégica a través de un Plan Director. Su aprobación reciente confirma los peores escenarios posibles para nuestra ayuda, y no sólo desde el punto de vista presupuestario, sino especialmente en lo que se refiere a su empleo y utilización. Recordemos que en él se contienen tres menciones explícitas a su vinculación con el Plan GRECO, un documento que antes incluso de haber entrado en vigor ha demostrado sobradamente su incapacidad para afrontar una política efectiva e integradora de inmigración capaz de regular positivamente los flujos migratorios. Finalmente, y por si fuera poco, el Gobierno se presta a dar una nueva vuelta de tuerca a nuestra cooperación oficial, al acordar, en palabras del secretario de Estado para la Cooperación, que “todos los proyectos al margen del Gobierno no tendrán dinero público”, toda una declaración de principios sobre el tipo de ONG que busca el Gobierno del Partido Popular, y que ha sido

acogida con apoyo desde alguna de las más importantes ONG, conocedoras de que sobre ellas recaerán cientos de millones de pesetas en los próximos años. Caigamos en la cuenta de que se dice claramente “al margen del Gobierno”, y no “al margen del Estado”, tratando de hacer así de las ONG agentes gubernamentales, en un claro contrasentido con lo que debe ser su misma esencia. El camino para las convocatorias plurianuales para las ONG está marcado, y no invita a augurar nada bueno.

4. CONCLUSIONES

Así las cosas, la situación en la que se encuentra la cooperación española en el año 2000 no invita precisamente al optimismo. Hagamos un breve repaso de algunos de los indicadores más relevantes que hemos analizado:

- La ayuda española ha descendido en los últimos años desde el máximo alcanzado en 1994, situándose a partir de esa fecha por debajo del crecimiento porcentual del PIB español.
- En los últimos años, el Gobierno del Partido Popular ha intensificado su estrategia de hacer de la política de AOD un instrumento privilegiado para la expansión comercial de las empresas españolas, algo que condiciona acuerdos, programas y actuaciones con los países de nuestro entorno.
- El papel de la ayuda española en relación con los programas de respeto a los derechos humanos es insignificante, suponiendo apenas el 0,3% de la AOD.
- España es el país que más ayuda ligada ofrece, siendo un problema endémico e histórico en su ayuda para el desarrollo que, lejos de disminuir, ha aumentado en los últimos años. El papel privilegiado que se viene dando a los créditos FAD como instrumento fundamental a la hora de otorgar ayudas a países afectados por catástrofes naturales, la reciente ampliación en el límite de concesiones por el Consejo de Ministros hasta los 105.000 millones de pesetas y su utilización para dar respuesta a los compromisos asumidos ante el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, subrayan la apuesta que está haciendo el Gobierno del Partido Popular por este instrumento crediticio tan cuestionado, y las enormes limitaciones existentes en otros programas bilaterales con carácter de donación.
- Al mismo tiempo, la concesión de créditos FAD a países extremadamente pobres y altamente endeudados sitúan estos créditos ante un papel muy cuestionable como programa de ayuda, deteriorando su calidad y su efectividad en la lucha contra la pobreza.
- La respuesta básica y sustancial del Gobierno ante diferentes compromisos de cooperación y ayuda viene de la mano de programas comerciales, en los que los créditos FAD desempeñan un papel privilegiado.
- A seis años de la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague y de la firma por España del compromiso 20/20, estamos todavía a la mitad del cumplimiento de este acuerdo, destinando un 10% a estos fines de prioridad social básica.
- España carece de política alguna de reestructuración de deuda externa, limitándose a asumir los compromisos del Club de París y los acuerdos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Prueba de ello es que en 1999 se produjo un

descenso del 114,3% en estos programas, que carecen de soporte presupuestario alguno y que también se encuentran condicionados por intereses comerciales, como viene sucediendo con los programas de conversión de deuda con Marruecos.

- La distribución geográfica de nuestra ayuda se puede calificar como caótica, dispersa, ineficiente y socialmente injusta, abandonando a aquellos países más pobres mientras se dirige el grueso de nuestros recursos a aquellos otros de mayores ingresos. El indicador de concentración de la ayuda es el mayor de todos los países donantes.
- La distribución sectorial muestra también una ausencia de planificación, abandonando actuaciones fundamentales, como la educación básica (a la que apenas se dedica un 1,1% de la AOD), el medio ambiente (0,4%), la educación para el desarrollo (0,55%), la ayuda a refugiados (0,5%) y los programas de mujer y desarrollo (0,47%), sin que hayan avanzado en los últimos años. En el conjunto de todos estos programas básicos se gasta una cantidad similar a los costes administrativos de nuestra AOD.
- Se está produciendo una cierta *militarización* de nuestra ayuda. Por vez primera el Ministerio de Defensa y el del Interior han dispuesto del 20% de toda la AOD bilateral no reembolsable, y sólo el Ministerio de Defensa del 17% de la misma, un hecho sin precedentes en la historia de la cooperación española.
- Nuestra AOD ofrece grandes limitaciones para divulgar sus acciones, sus presupuestos y gastos. La eficacia de los documentos básicos de la cooperación española, como el PACI Previsiones y Seguimiento, es más que cuestionable, cuando se publican con posterioridad a la fecha en que deberían ser divulgados. Las imprecisiones, errores y omisiones sobre aspectos fundamentales de nuestra AOD arrojan numerosas dudas sobre la manera en que se gestiona.
- La cooperación descentralizada está aportando un cambio cualitativo y cuantitativo de enorme importancia en nuestra AOD, si bien el horizonte inmediato está lleno de incertidumbres, siendo preciso resolver de manera satisfactoria algunos riesgos que afectarán a su futuro.

Éste es el horizonte actual sobre el que tenemos que trabajar si queremos de verdad mejorar la efectividad de nuestra ayuda oficial para el desarrollo. No se trata de castigarnos ante el lamentable estado en el que se encuentra, sino de saber hacia dónde tenemos que dirigir nuestros esfuerzos y nuestras exigencias. Porque en pocas ocasiones como ahora, todos los agentes que intervenimos en ella —cada cual desde nuestra responsabilidad y competencias— podemos hacer que esta perspectiva cambie y nuestra política asuma una senda de mayor compromiso con los países empobrecidos y sus ciudadanos. Podemos tomar conciencia de la necesidad de mejorar una política de Estado tan importante en el mundo contemporáneo, o, por el contrario, seguir inmersos en discursos autocomplacientes mientras asistimos al desmoronamiento de nuestra política de cooperación, justo en unos momentos en que aumentan los desafíos de todo tipo a los que una política de lucha contra la pobreza tiene que dar respuesta, precisamente cuando los efectos del proceso de globalización están aumentando las condiciones de miseria y desigualdad en nuestro planeta.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2000a): Respuesta del Gobierno al Diputado José Luis Centella Gómez, sobre las previsiones acerca del aumento de las cantidades dedicadas a cooperación para el desarrollo para llegar al 0,7% del Producto Interior Bruto al final de la VII legislatura, 14 de julio.
- (2000b): Respuesta del Gobierno al Diputado José Luis Centella Gómez, sobre la política de condonación de deuda externa de los países empobrecidos que piensa seguir el Gobierno en la VII legislatura, 26 de septiembre.
- (2000c): Diario de Sesiones, Comisiones, Cooperación Internacional para el Desarrollo, nº 83, VII legislatura, martes 24 de octubre.
- (2000d): Diario de Sesiones, Comisión de Asuntos Exteriores, nº 104, VII legislatura, miércoles 22 de noviembre, sesión nº 9.
- (2001a): Control de la acción del Gobierno. Respuesta del Gobierno al Diputado Manuel Ceferino Díaz, sobre la ejecución del Programa 762 B. Promoción Comercial e Internacionalización de la empresa en términos de obligaciones reconocidas y pagos efectuados a 31/12/99, 12 de febrero, Serie D, nº 130.
- (2001b): Control sobre las disposiciones del Ejecutivo con fuerza de Ley. Real Decreto-Ley 1/2001 de 19 de enero por el que se aprueba la concesión de un aval a favor de la República de Argentina y se amplía el límite de aprobación de operaciones del Consejo de Ministros con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo, 13 de febrero, Serie D, nº 131.
- (2001c): Respuesta del Gobierno al Diputado José Luis Centella Gómez, sobre iniciativas para la condonación de la deuda externa de los países empobrecidos, 16 de febrero.
- (2001d): Planes y Programas. Publicación del Dictamen emitido por la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo en relación con el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, 23 de febrero, Serie D, nº 138.
- (2001e): Respuesta del Gobierno al Diputado José Luis Centella Gómez, sobre las iniciativas para la condonación de la deuda externa de los países empobrecidos, 15 de marzo, Serie D, nº 149.
- (2001f): Respuesta del Gobierno al Diputado Ricard Pérez Casado, sobre los proyectos previstos para el año 2001 con cargo al crédito de 2.678 millones de pesetas de la partida para proyectos especiales de AOD, 15 de marzo, Serie D, nº 149.
- EL PAÍS (2001): “El Tribunal de Cuentas detecta casi medio billón sin regularizar en 1998”, 08/03/01.
- GÓMEZ GIL, Carlos (1998a): *Informe de la Convocatoria Abierta de Subvenciones de la AECI, 1997. Un estudio sobre su empleo y distribución*, Bilbao, Bakeaz (Informes Bakeaz, 1).
- (1998b): *Una lectura crítica de la cooperación española. Lo que nunca nos dicen*, Bilbao, Bakeaz (Cuadernos Bakeaz, 30).
- (2001): *La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?*, Bilbao, Bakeaz (Cuadernos Bakeaz, 46).
- INTERMÓN (2000): *La realidad de la ayuda, 2000-2001* (Informes Intermón, 17).
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2001): *Seguimiento PACI 1999*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ayuda Oficial al Desarrollo.
- OCDE, COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (1998): Serie de exámenes en materia de cooperación para el desarrollo. España, nº 27.
- SENADO (2001): Diario de Sesiones. Comisión de Asuntos Iberoamericanos, jueves 1 de febrero de 2001, VII legislatura, Comisiones, nº 80.

Economía sostenible Principios, conceptos e instrumentos

A pesar de que en algunos países industrializados se están poniendo en marcha numerosas iniciativas para corregir los problemas ecológicos, el desarrollo del sistema de economía de mercado está acentuando su carácter insostenible, lo que se pone de manifiesto en que se mantienen los procesos destructivos más importantes.

La gran mayoría de la población considera que la defensa de la naturaleza es prioritaria; sin embargo, se mantienen los estilos de vida y el apoyo al crecimiento ilimitado, se rechazan airadamente decisiones gubernamentales necesarias para la sostenibilidad, se sigue votando a partidos nada dispuestos a implementar estrategias de sostenibilidad, se sigue confiando plenamente en el desarrollo tecnológico para resolver los problemas, etc. Esta aparente contradicción se explica porque la conciencia ecológica dominante es tan superficial que es incapaz de comprender el profundo carácter insostenible de nuestro modo de producción y de consumo.

Por todo ello, es imprescindible desarrollar estrategias encaminadas a elevar el nivel de conocimiento de la población sobre la magnitud de los problemas y sus causas y a alcanzar una aceptación general de que el único bienestar material sostenible y posible a largo plazo es aquel que se consigue copiando a la economía de la naturaleza; es decir, desarrollando una economía que utiliza exclusivamente la energía solar y una base inalterada de materiales y, por tanto, cíclica, repartida equitativamente entre los habitantes del planeta. Sólo con el desarrollo de estas estrategias será posible la aceptación mayoritaria de otras tendentes a alcanzar esta economía sostenible.

Roberto Bermejo es ingeniero industrial, doctor en Economía y profesor del Departamento de Economía Aplicada V de la Universidad del País Vasco. Es responsable del Área de Economía y Ecología de Bakeaz. Su labor como investigador se centra en el análisis de las relaciones entre la economía y la ecología. Es autor, entre otras publicaciones, de los libros *Manual para una economía ecológica* (Madrid, Los Libros de la Catarata/Bakeaz, 1994) y *Libre comercio y equilibrio ecológico* (Bilbao, Bakeaz, 1996).



Boletín de pedido

Deseo recibir _____ ejemplares del libro *Economía sostenible. Principios, conceptos e instrumentos* al precio de 3.500 ptas./21,04 euros por ejemplar (IVA incluido).

Datos del solicitante

Apellidos _____
 Nombre _____ NIF/CIF _____
 Domicilio _____
 Población _____ CP _____ Provincia _____
 Teléfono _____ Fax _____
 Correo electrónico _____

Forma de pago: contra reembolso (al importe total deben añadirse 350 ptas./2,10 euros de gastos de envío).

Carlos Gómez Gil

Carlos Gómez Gil, *Más de lo mismo. La Ayuda Oficial al Desarrollo de España en el año 2000*, Informes Bakeaz, nº 2, octubre de 2001.
© Carlos Gómez Gil, 2001; © Bakeaz, 2001.

Las opiniones expresadas en estos trabajos no coinciden necesariamente con las de Bakeaz.

Informes Bakeaz es una publicación monográfica, no periódica, que aborda cuestiones de carácter social, político y económico desde una perspectiva crítica. Estos informes están elaborados por expertos de la economía, la ecología, la política internacional, los derechos humanos o las políticas de cooperación.

Dirección: Josu Ugarte • **Coordinación técnica:** Blanca Pérez • **Consejo asesor:** Joaquín Arriola (economía internacional), Roberto Bermejo (economía ecológica), Jesús Casquette (movimientos sociales), Xabier Etxeberria (derechos humanos), Carlos Gómez Gil (políticas de cooperación), Arcadi Oliveres (economía de la defensa) y Carlos Taibo (política internacional) • **Títulos publicados:** 1. Carlos Gómez Gil, *Informe de la Convocatoria Abierta de Subvenciones de la AEI, 1997. Un estudio sobre su empleo y distribución*; 2. Carlos Gómez Gil, *Más de lo mismo. La Ayuda Oficial al Desarrollo de España en el año 2000* • **Diseño:** David Abajo • **Maquetación:** Mercedes Esteban Meriel • **Impresión:** Grafilur • **ISSN:** 1139-3025 • **Depósito legal:** BI-1580-98.

Otras publicaciones de Bakeaz sobre políticas de cooperación: Carlos Gómez Gil, *Una lectura crítica de la cooperación española. Lo que nunca nos dicen* (Cuadernos Bakeaz, 30); Roberto Bermejo, *Realidades y tendencias del comercio justo* (Cuadernos Bakeaz, 33); Clara Murguialday, *Mujeres y cooperación: de la invisibilidad a la equidad de género* (Cuadernos Bakeaz, 35); Julián Salas, *Hábitat y cooperación en Latinoamérica. Centroamérica antes y después del 'Mitch'* (Cuadernos Bakeaz, 43); Gema Celorio, *Nuevos retos para la sensibilización sobre el desarrollo* (Cuadernos Bakeaz, 45); Carlos Gómez Gil, *La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?* (Cuadernos Bakeaz, 46); *En Pie de Paz*, 51 (incluye dossier "Cooperación al desarrollo").

Estos informes, y otras publicaciones de Bakeaz, se pueden solicitar contra reembolso (350 ptas./2,10 euros de gastos de envío) a la dirección abajo reseñada. Su PVP es de 400 ptas./2,40 euros por ejemplar.



Bakeaz es una organización no gubernamental fundada en 1992 y dedicada a la investigación. Creada por personas vinculadas a la universidad y al ámbito del pacifismo, los derechos humanos y el medio ambiente, intenta proporcionar criterios para la reflexión y la acción cívica sobre cuestiones relativas a la militarización de las relaciones internacionales, las políticas de seguridad, la producción y el comercio de armas, la relación teórica entre economía y ecología, las políticas hidrológicas y de gestión del agua, los procesos de Agenda 21 Local, las políticas de cooperación o la educación para la paz y los derechos humanos. Para el desarrollo de su actividad cuenta con una biblioteca especializada; realiza estudios e investigaciones con el concurso de una amplia red de expertos; publica en diversas colecciones de libros y boletines teóricos sus propias investigaciones o las de organizaciones internacionales como el Worldwatch Institute, ICLEI o UNESCO; organiza cursos, seminarios y ciclos de conferencias; asesora a organizaciones, instituciones y medios de comunicación; publica artículos en prensa y revistas teóricas; y participa en seminarios y congresos.

Bakeaz • Santa María, 1-1º • 48005 Bilbao • Tel.: 94 4790070 • Fax: 94 4790071 • Correo electrónico: bakeaz@sarenet.es