



España y la Ayuda Oficial al Desarrollo

*Carola García-Calvo Rosell **

Tema: España ha pasado, en un periodo relativamente corto, de ser un país receptor de ayuda al desarrollo a consolidarse como donante. Esto ha tenido una doble dimensión: la internacional, a través de la participación en organismos internacionales, y la nacional, que atiende a los intereses estratégicos de su política exterior y económica. El Ministerio de Asuntos Exteriores ha hecho público el Plan Anual de Cooperación Internacional 2003 (PACI), el marco presupuestario de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para este año.

Resumen: En la primera mitad de 2002, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) evaluó la ayuda oficial al desarrollo española. Su informe reconocía los avances en la materia. Consideraba muy positivos la aprobación de la Ley de Cooperación de 1998 y la existencia de un Plan Director, la línea maestra de la cooperación española en el periodo 2000-2004. También reconocía la ventaja comparativa de la ayuda española hacia América Latina, dados sus lazos históricos y culturales con la región y la importancia de la cooperación descentralizada. Además hacía algunas recomendaciones para afrontar los compromisos internacionales adquiridos por España, que constituyen el marco de referencia de la cooperación. El CAD apuntaba la necesidad de poner en marcha todos los medios posibles para alcanzar el compromiso de destinar al menos el 0,33% del PNB a la ayuda oficial al desarrollo, según lo alcanzado en el acuerdo del Consejo Europeo de Barcelona, anunciado en Monterrey en 2002, que busca alcanzar dicho porcentaje en 2006, en la senda de lograr el objetivo final del 0,7% establecido por la ONU. Este compromiso debe ser analizado sin perder de vista los ocho grandes objetivos asumidos por los 189 países participantes en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas de 2002, entre los cuales destacan la erradicación de la pobreza y la lucha contra las grandes enfermedades de nuestra época. Con estos antecedentes, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica presentó el PACI 2003; el documento que recoge las cifras y objetivos de la ayuda oficial al desarrollo española.

Análisis: Las previsiones anuncian que España destinará en 2003 algo más de 2.000 millones de euros a la ayuda oficial al desarrollo. El Estado central aportará el 85,1%, fundamentalmente a través de los ministerios de Asuntos Exteriores, Economía y Hacienda. El 14,9% restante será asumido por los demás actores de la cooperación descentralizada: comunidades autónomas y entidades locales. Hay un aumento de casi 371 millones de euros en la ayuda, un 21,7% más respecto a las previsiones del año pasado. De cumplirse estas cifras podría alcanzarse en 2003 el 0,28% del PNB.

Analizando el PACI por partidas, se observa que, en su dimensión multilateral, España incrementa su ayuda un 7% respecto a 2002, teniendo en cuenta no sólo el aporte a los organismos internacionales, financieros y no financieros, sino también a la UE. La partida que más crece respecto al año anterior afecta a los organismos internacionales

* Real Instituto Elcano

financieros, un 19,6%, mientras las aportaciones a organismos internacionales no financieros son todavía bajos (el 3,78% de la ayuda oficial al desarrollo). Las aportaciones a la UE continúan su línea ascendente, el 22% del total (más gráficamente, el 57,7% de la cooperación multilateral). En la dimensión bilateral, los programas y proyectos siguen siendo el instrumento preferido para la ayuda no reembolsable; mientras que la ayuda reembolsable se incrementa gracias a la importancia creciente que, desde 2000, tiene el programa de microcréditos.

Mención especial merece la cooperación descentralizada, que, como se ha visto, es el 14% del total de la ayuda oficial al desarrollo, lo que supone un incremento medio de un 10,7% en relación a 2002. Las Comunidades Autónomas, pese a no poder celebrar Tratados Internacionales, cuentan con una "acción exterior" propia enmarcada dentro de la unidad del Estado. En este sentido, tanto los Gobiernos autonómicos como las entidades locales han hecho un gran esfuerzo por aparecer en el escenario internacional, buscan el conocimiento y legitimación fuera de nuestras fronteras y la defensa y promoción de sus intereses económicos, políticos y culturales. Esto ocurre en un mundo globalizado, en el que los Estados ya no son los actores exclusivos de la acción exterior. La cooperación al desarrollo es un campo propicio para esta labor. Pese a que ayuntamientos y comunidades todavía no cuentan con una acción estratégica bien definida, sus proyectos tienen un gran impacto por la cercanía al objeto (principio de subsidiariedad), al trabajar normalmente con ONGs en contacto directo con instituciones y comunidades beneficiarias, y por la importancia de los recursos invertidos. Buscando legitimidad y publicidad, algunas comunidades y presupuestos se acercan a la mítica cifra del 0,7%, aunque del presupuesto y no del PNB regional o municipal. Éste es el caso de Navarra, según el informe de Intermón-OXFAM "La Realidad de la Ayuda 2002-2003". Entre los ayuntamientos, destacan Vitoria-Gasteiz, Burgos y Madrid, que en 2001 destinaron el 1,07%, 1% y 0.7% de sus presupuestos a la ayuda al desarrollo respectivamente. Hasta el momento el interés de las comunidades autónomas y entidades locales en la cooperación descentralizada se ha centrado en dos áreas: Europa, por su necesidad de darse a conocer internacionalmente y aumentar su importancia en la UE, y América Latina, por el peso político, económico y cultural de las comunidades de emigrantes y sus descendientes en la región, sobre todo en el Cono Sur.

Según la distribución geográfica de la ayuda oficial española del PACI 2003, la mayor parte de los recursos se destina a países de renta media, un ámbito donde coinciden tanto la cooperación estatal, como la de comunidades autónomas y ayuntamientos. Por tanto, estamos ante una peculiaridad importante de la cooperación española, que ha decidido apostar, con buen criterio, por no concentrar la cooperación en proyectos asistencialistas dirigidos a los países más pobres. Sin embargo, el debate en este punto sigue abierto, con posturas contrapuestas entre unos y otros países donantes e incluso entre las ONGs. Existe la opinión generalizada de que invertir en países de renta media no conduce al fin último de erradicar la pobreza, como sí lo hace destinar la ayuda a los países menos avanzados (PMA). Sin embargo, España apuesta claramente por los países de renta media como legítimos receptores de su ayuda, tanto por cuestiones de tradición, como porque el concepto de país menos avanzado o de renta media oculta realidades confusas. El PACI 2003 reconoce que el 70% de los recursos se destinará a estos países, concentrados mayoritariamente en América Latina y el Mediterráneo árabe, frente al 20% para los países menos avanzados. El informe del CAD también da cuenta del fenómeno y recomienda seguir destinando recursos a los países de renta media siempre que se asegure el objetivo de lucha contra la pobreza, fin último de la cooperación. Según la clasificación del Informe sobre el desarrollo mundial 2001-2002, del Banco Mundial, se considera países de renta media a aquellos que van de los 761 dólares de renta per cápita a los 9.360 dólares. El concepto abarca realidades políticas y

culturales diversas, pero, según el PACI, reúnen características comunes, relevantes para la cooperación al desarrollo:

- persistencia de bolsas de pobreza
- desigualdades sociales y regionales
- vulnerabilidad del crecimiento económico
- necesidades derivadas de la inserción en la economía global
- fragilidad macroeconómica y problema de la deuda
- inestabilidad política

España mantiene la cooperación con estos países, ya que la mayoría se concentra en las áreas prioritarias de su labor -fundamentalmente América Latina y el Mediterráneo- dada la existencia de fuertes lazos históricos, lingüísticos y culturales, así como de intereses estratégicos, tanto económicos como de política exterior española. También debe tenerse presente la ventaja comparativa respecto a otros países donantes que supone la posición privilegiada de España en América Latina respecto a los restantes miembros de la UE, básicamente en su dimensión multilateral.

La distribución regional se concentra en América Latina, el primer grupo receptor con un 45,49% del total de la ayuda bilateral. Le siguen Europa Central y Oriental (17,38%), Sudeste Asiático y China (12,24%), África Subsahariana (10,77%), el Norte de África (9,92%) y Oriente Medio (4,20%). Respecto al año pasado, la ayuda a América Latina cae un 7,75%, al igual que la que percibe el Norte de África (4%) y el África Subsahariana (casi un 2%). El Sudeste Asiático y China suben un 7,9%, mientras Europa Central y Oriental ve incrementada su partida en un 6% respecto a lo previsto para el año pasado. Por países, destaca la atención especial que se prestará a Argentina, dada la crisis que padece y los vínculos que tenemos; también hay que tener presente a Afganistán y Pakistán por su delicada situación tras la guerra y la importancia de la ayuda a China, que analizaremos con más detalle en el punto siguiente.

Pese a la caída, América Latina sigue siendo el receptor fundamental de nuestra ayuda. Además de los lazos históricos, culturales y lingüísticos, está la ventaja comparativa que España tiene en la región respecto a otros países donantes -como reconocía el CAD en su examen de 2002-. España se encuentra plenamente asentada en América Latina tanto política, económica como culturalmente. Todos los actores de la cooperación conocen la realidad de la región, y la presencia e implantación de las empresas españolas es fundamental. España es un referente constante en el proceso de consolidación de los sistemas democráticos de la región. Pese a todo, y como ya se ha señalado, la ayuda hacia América Latina ha descendido en las previsiones, siguiendo la tónica de los últimos años, lo que indica su pérdida de peso relativo en la política exterior española, una política que parece optar por una mayor diversificación geográfica de sus recursos.

La AOD española hacia América Latina en 2003 seguirá la orientación de los últimos años, subrayando los programas culturales destinados a reforzar nuestros lazos históricos, a fortalecer las instituciones y el tejido industrial, el medio ambiente y las necesidades sociales básicas. La ayuda económica se dirige mayoritariamente a los países de renta media-baja. La excepción es Guatemala, todavía por debajo de los 761 dólares, y Argentina, que aún se considera un país de ingreso medio-alto, aunque por su grave crisis es un objetivo prioritario de la acción española. En 2003 Colombia también será un país de atención preferente. Por lo demás, España concentrará sus esfuerzos en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, y por primera vez Belice, en América Central y Caribe, y Ecuador, Paraguay, Bolivia y Perú en América del Sur, todos los cuales se consideran países prioritarios.

Al ser el Magreb la frontera sur de la UE, se explica el interés estratégico de España. La ayuda se destinará a elevar el nivel de desarrollo de los países mediterráneos, uno de los mayores focos de emigración hacia la UE, en general, y hacia España, en particular, dada su condición de puerta de entrada a Europa. En este punto, la cooperación al desarrollo puede incidir notablemente en la mejora de los factores externos que motivan las migraciones (precariedad económica, inestabilidad, conflictos, etc.). Se entiende que promoviendo niveles de vida dignos y potenciando oportunidades en los países de origen, se podría evitar la emigración de miles de personas. Los casi 60 millones de euros destinados al Magreb y Oriente Medio se reparten entre Marruecos, Túnez, Argelia y los Territorios Palestinos. También se benefician Mauritania y la población saharauí (que están fuera del proceso de Barcelona) y también Jordania, Líbano y Egipto. El análisis sectorial es difícil ante la ausencia desagregada de partidas concretas. Sólo siguiendo las partidas ministeriales vemos que la aportación mayor corresponde al ministerio de Educación, Cultura y Deportes (34,5%). Las áreas prioritarias se vinculan a la inversión en el ser humano, especialmente en lo relativo a la mejora del conocimiento y a la expansión de nuestra cultura. Esto puede interpretarse estratégicamente por el interés español por una acción cooperativa en su frontera sur que favorezca el conocimiento mutuo, acabe con la desconfianza y estreche lazos amistosos con los países de la región. Se trata de una forma de evitar, en el futuro, el estallido de nuevas confrontaciones.

Europa Central y Oriental es la región que más sube en 2003, un 6%, lo que la sitúa como segunda área receptora sólo detrás de América Latina. El incremento de la ayuda responde a la necesidad española de no quedarse atrás en una zona en la que está débilmente implantada y que se verá afectada por la ampliación de la UE. Desde hace algunos años existía un cierto acercamiento mediante programas de Becas y Lectorados, pero la presencia española era escasa. Actualmente es el segundo objetivo prioritario de las donaciones españolas, y desde el Gobierno se advierte de la "oportunidad" y el "reto" que supone la ampliación. Por ello, la cooperación española se ha fijado objetivos en los países candidatos y también en otros vecinos, como Rusia, Ucrania y Kazajstán. Según el PACI, el objetivo prioritario en la región será la participación social, el desarrollo institucional y el buen gobierno, destinados todos al mantenimiento de la paz y la estabilidad europea.

Por último está Asia, un área novedosa para nuestra cooperación, donde España recién empieza a penetrar. El interés por el área quedó plasmado por en el Plan Marco Asia-Pacífico de 2000-2002, que recogía la complejidad del escenario y nuestra escasa presencia. El Plan nació con el compromiso del Gobierno de conceder máxima prioridad "al logro de unas relaciones más profundas y equilibradas". Para paliar la escasa presencia en la región, tal como se recogía en el Plan Asia-Pacífico, España ha empezado a promover el acercamiento entre dos realidades históricamente distantes. En el marco de su cooperación, España ha incrementado sus donaciones en los últimos ejercicios a países como Filipinas, China y Vietnam. Se trataría no sólo de incidir en sus zonas más deprimidas, sino también de realizar programas y proyectos dirigidos a la creación de un tejido socio-económico estable y adecuado a las exigencias de una economía abierta. Para ello, se promueve el acercamiento entre el sector empresarial español y la realidad asiática, poniendo de relieve la experiencia liberalizadora española. Poco a poco se busca ganar posiciones en una región con un gran mercado potencial, especialmente en el caso de China, el mercado emergente de más futuro.

La orientación de la cooperación española incide especialmente en el fortalecimiento de los lazos culturales e históricos con las regiones a las que está más vinculada, como es el caso de América Latina. También se busca un mayor acercamiento con aquellas otras con las que históricamente la relación ha sido escasa, como es el caso de Asia.

Conclusión: Si bien se trata de una cooperación relativamente reciente, España cuenta con un sistema consolidado e innovador por su carácter descentralizado (un modelo ejemplar para el CAD). El volumen de la ayuda oficial al desarrollo española se sitúa en un nivel similar al de países de nuestras características, en términos de renta per cápita, ocupando el puesto 19 del ranking del CAD. España, en coherencia con su proyección exterior, realiza una política de cooperación en la que se priorizan los lazos históricos y culturales a la par de sus intereses estratégicos y económicos. Estos objetivos se pueden observar en el hecho de que destine el 70% de su ayuda, unos 1.400 millones de euros, a países de renta media, América Latina y Mediterráneo. Esta distribución de recursos hace posible una mayor visibilidad de España a la vez que potencia su capacidad de actuación a nivel internacional. Destaca, asimismo, la diversificación geográfica que vive en los últimos tiempos nuestra cooperación, siendo Asia y Europa Oriental unos objetivos claves.

Pese a la recesión económica en la UE y a las restricciones presupuestarias impuestas por el Pacto de Estabilidad, la ayuda española se mantiene en 2003. Sin embargo, no hay que olvidar ni la meta del 0,7% asumida por la ONU ni los fines últimos de los Objetivos del Milenio. Por ello conviene seguir haciendo esfuerzos por aumentar el volumen de la ayuda oficial al desarrollo como inicio de una cadena beneficiosa para los intereses globales. Por último, hay que señalar la peculiaridad española en cuanto a su sistema descentralizado, que, pese a carecer todavía de una estrategia clara y una institucionalización uniforme y coordinada, se presenta con grandes perspectivas de futuro.

Carola García-Calvo Rosell
Real Instituto Elcano