

# Hacia los Objetivos del Milenio

Una apuesta coherente  
en la lucha contra la pobreza

Informe del Gobierno Español  
sobre el Objetivo 8



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:  
<http://www.maec.es>

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:  
Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional  
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Príncipe de Vergara 43, 5ª planta. 28001 Madrid  
Tel.: +34 91 379 96 86  
Fax.: +34 91 431 17 85  
[dgpolde@maec.es](mailto:dgpolde@maec.es)

# Índice

<b>Listado de siglas</b>	<b>4</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>6</b>
<b>2. Objetivos y metas para los países desarrollados</b>	<b>9</b>
2.1. Ayuda Oficial al Desarrollo	9
2.2. Deuda externa	18
2.3. Comercio internacional	25
2.4. Sostenibilidad ambiental	30
2.5. Remesas	36
<b>3. Otros esfuerzos compartidos con países en desarrollo</b>	<b>41</b>
3.1. Coherencia de políticas	41
3.2. Coordinación entre actores de la cooperación española	43
3.3. Trabajo productivo para los jóvenes, acceso a medicamentos y nuevas tecnologías	45

<b>AGCS</b>	Acuerdo General de Comercio de Servicios
<b>AECI</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>BEI</b>	Banco Europeo de Inversiones
<b>BERD</b>	Banco Europeo para la Construcción y el Desarrollo
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>CAF</b>	Corporación Andina de Fomento
<b>CDB</b>	Convenio sobre Diversidad Biológica
<b>CESCE</b>	Compañía Española de Crédito a la Exportación
<b>CFC</b>	Clorofluorcarbonados
<b>CIFAD</b>	Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo
<b>DEP</b>	Documento de Estrategia País
<b>DGPOLDE</b>	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
<b>EBA</b>	Iniciativa "Todo menos armas"
<b>EPA</b>	Acuerdo Económico de Partenariado
<b>FAD</b>	Fondo de Ayuda al Desarrollo
<b>FMAM</b>	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>HIPC</b>	Países Pobres Altamente Endeudados
<b>IFF</b>	Fondo Internacional Financiero
<b>IFI</b>	Instituciones Financieras Internacionales
<b>IPEC</b>	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en América Latina
<b>NAMA</b>	Acceso a los Mercados de los Productos No Agrícolas
<b>NEPAD</b>	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONUUDI</b>	Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo industrial
<b>PAC</b>	Política Agraria Común
<b>PIB</b>	Producto Interior Bruto
<b>PMA</b>	Países Menos Adelantados
<b>RIOCC</b>	Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático
<b>RNB</b>	Renta Nacional Bruta
<b>SPG</b>	Sistema de Preferencias Generalizado
<b>SWAP</b>	Sectorial Wide Approach
<b>TIC</b>	Tecnologías de la Información y la Comunicación
<b>TRIPS</b>	Acuerdos sobre los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNCTAC</b>	Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo

# 1 Introducción

Han transcurrido ya seis años desde que en septiembre del año 2000 se aprobase la Declaración del Milenio en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por acuerdo entre todos sus estados miembros. Fue, tal vez, el momento más importante para el desarrollo internacional de las últimas décadas. En septiembre de 2005 la Asamblea General ha reafirmado su compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Transcurridos estos seis años, y pasado también el ecuador de la actual legislatura, estamos ante un momento idóneo para revisar los logros alcanzados por el sistema español de cooperación para el desarrollo y proyectar los compromisos de futuro para hacer realidad los ODM en el año 2015.

En España hay una conciencia clara de que, para poder alcanzar las metas del Milenio, es preciso incrementar sensiblemente los recursos destinados a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), mejorar su calidad y avanzar hacia una mayor coherencia del conjunto de las políticas públicas que afectan al desarrollo: comercial, financiera, medioambiental, migratoria... cuestiones que se enmarcan dentro del Objetivo de Desarrollo del Milenio 8, referido a la necesidad de construir y participar activamente en una asociación mundial para el desarrollo.

El esfuerzo realizado hasta la fecha por nuestro país para contribuir a alcanzar las mencionadas metas del Milenio es todavía limitado, y precisamente por ello es preciso ahora un esfuerzo redoblado que está suponiendo ya un notable aumento de recursos —el porcentaje de la AOD sobre la Renta Nacional Bruta se habrá más que duplicado entre 2004 y 2008— y una serie de importantes reformas internas en nuestro sistema de cooperación y ayuda al desarrollo.

En el año 2004 se quiso prestar una atención especial a la cooperación para el desarrollo, y se incluyó

ese concepto en el tradicional Ministerio de Asuntos Exteriores. Su nueva denominación es “Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación”, y este cambio supone que los principios y prioridades de la política de cooperación internacional estarán presentes en el conjunto de la acción exterior de España. En enero de 2005 se aprobó el nuevo *Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008*, que recogió un prácticamente unánime respaldo institucional y social, y es la guía para orientar la acción de la Cooperación Española en dicho periodo.

En el mencionado Plan Director se estableció que la Declaración del Milenio será el principal referente de la política española de desarrollo internacional en el periodo 2005–2008. Y el conjunto de las estrategias que se establecen en el mismo están guiadas, principalmente, por la búsqueda del cumplimiento de los ODM.

El sistema español de cooperación para el desarrollo se encuentra en pleno proceso de reforma y adaptación para poner en práctica la estrategia de asociación y alinearse con las prioridades globales de lucha contra la pobreza plasmadas en los ODM. Pero algunas de las necesarias reformas todavía están concretándose, por lo que no es posible explicitar aún todos los cambios que se van a producir en el sistema español de cooperación para el desarrollo en los próximos años.

Pese a ello, y como expresión del compromiso del Gobierno español con los ODM y la lucha contra la pobreza, se ha optado por realizar el presente informe analizando los pasos dados hasta la fecha hacia el cumplimiento de las metas del milenio, exponiendo aquellos compromisos de futuro ya asumidos y esbozando las posibles líneas de acción futura allá donde aún no ha podido terminar de concretarse la política española. El presente informe no es por tanto equiparable a los realizados por otros países donantes,

aunque expresa el interés y el esfuerzo de España por avanzar en la definición de su nueva política de desarrollo internacional.

Dentro del compromiso general de España con los ODM hay algunos temas especialmente prioritarios para la nueva política de desarrollo internacional: apoyar la mejora de la gobernanza democrática en los países en desarrollo, la promoción de la educación básica, de la atención primaria de salud, y las políticas de promoción de la igualdad de género, la promoción del tejido económico, ejercer un multilateralismo, selectivo y estratégico, y la promoción del estado de Derecho, así como la promoción de la calidad medioambiental, son algunos de los elementos centrales que orientan el conjunto del *Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008*.

Pueden avanzarse algunos elementos destacables en el compromiso de España para alcanzar el Objetivo 8, “fomentar una asociación mundial para el desarrollo”:

- En primer lugar, la asociación será la fórmula más importante para la relación con los países socios de la Cooperación Española. El principio de asociación es, junto con los ODM, el segundo pilar del nuevo Plan Director de la Cooperación Española. Algo que es una realidad a partir de la elaboración de los nuevos Documentos de Estrategias País (DEP), llevada a cabo a lo largo del año 2005.

Ello se plasmará, en línea con lo acordado en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, en un notable esfuerzo en la coordinación con otros donantes y por la participación de España de los nuevos instrumentos que permiten una asociación más equilibrada entre los países donantes y socios, como son los enfoques sectoriales (Sector Wide Approach, SWAP) y las fórmulas de apoyo presupuestario. Para este fin —el apoyo directo al presupuesto de países en desarrollo— la Cooperación Española dispondrá en 2007 de una partida de 66 millones de euros, cuando en 2004 este instrumento era inexistente.

- En segundo lugar, se está registrando un crecimiento notable de la AOD española: desde el 0,25% de la RNB alcanzado en 2004 se ha pasado al 0,35% en 2006 y, de acuerdo al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, se llegará al 0,42% de la RNB en 2007. En cifras absolutas, en tan sólo tres años, entre 2004 y 2007, se habrá duplicado la AOD española, pasando de 1.985 millo-

nes de euros a más de 4.200 millones. Además, el compromiso del gobierno es alcanzar el 0,5% de la RNB en 2008, lo que supondrá una AOD en ese año superior a los 5.000 millones de euros.

- España aumentará también de manera significativa sus aportaciones a los organismos internacionales financieros y no financieros, principalmente a los del sistema de Naciones Unidas, como forma de asumir un compromiso mayor con las iniciativas multilaterales de acción en el seno de la comunidad internacional, con el convencimiento de que, en la era de la globalización, los retos mundiales necesitan organizaciones internacionales fuertes y eficaces. Asimismo, incrementará y diversificará sus aportaciones a *basket funds* en diversos organismos internacionales, en esta misma línea de aumentar la coordinación con otros donantes. La senda seguida hasta el momento es bien ilustrativa de esa apuesta por el multilateralismo activo y eficaz: si en 2005 las contribuciones voluntarias a organismos internacionales no financieros y los desembolsos destinados a fondos fiduciarios de dichos organismos se situaron en torno a 65 millones de euros, en 2006 se han quintuplicado, alcanzando los 340 millones de euros y, en 2007, de acuerdo al anteproyecto de Ley de Presupuestos enviado por el Gobierno al Parlamento, superarán los 800 millones de euros. Ello permitirá, por ejemplo, realizar un desembolso al Fondo Global de la Lucha contra el SIDA, la Malaria y la Tuberculosis de 100 millones de dólares en 2007, frente a los 60 millones de 2006 y a los 15 millones entregados a este fondo en 2005.

- España aumentará significativamente la ayuda destinada a los Países Menos Adelantados (PMA), a los que en 2006 habrá destinado al menos el 20% de su AOD total y en su nuevo Plan Director ya ha incluido entre los países prioritarios y de atención preferente a Etiopía, Sudán, Angola, Mozambique, Senegal o Cabo Verde, en lo que es el inicio de un compromiso mucho mayor con el desarrollo de África Subsahariana. Así, el incremento de la AOD de la Agencia Española de Cooperación Internacional dirigida a esta región crecerá el 33% en 2007 respecto a 2006, en recursos que se encaminarán a la lucha contra el hambre en todos sus frentes, al recurso agua, a la extensión de la cobertura sanitaria, la erradicación de las pandemias como el VIH/SIDA, la educación, la cultura y las nuevas tecnologías como cimiento para la superación de la pobreza y la construcción de la paz.

- En materia de deuda se está promoviendo una estrategia amplia de canjes de deuda por desarrollo con atención especial al sector educativo, aunque también se contemplan el sector salud, el medioambiental y las infraestructuras. En concreto, el Gobierno español está firmando acuerdos de canje de deuda por desarrollo por más de 500 millones de dólares —más de 300 en América Latina y unos 200 en África Subsahariana—. Hay que destacar que esta política supone un esfuerzo adicional al que obligan los compromisos derivados de los acuerdos del Club de París. Los primeros convenios de esta naturaleza se han firmado ya con Ecuador, Honduras, Nicaragua y El Salvador, países de renta baja o media-baja, y se están comenzando a suscribir los programas de canje de deuda en África Subsahariana.

Otros aspectos destacables de la nueva política española de cooperación al desarrollo, relacionados con la **calidad** de la AOD, son los siguientes:

- La búsqueda del consenso con los distintos actores de la Cooperación Española (grupos parlamentarios, administración central, sociedad civil, comunidades autónomas y ayuntamientos, organizaciones empresariales y sindicales, entre otros) en la definición de políticas y actuaciones de cooperación al desarrollo para garantizar un uso más coordinado y eficaz de los recursos de AOD. En este sentido, es ilustrativa la aprobación por consenso en el Parlamento y en los órganos consultivos, como el Consejo de Cooperación, de los principales documentos de la Cooperación Española, como el Plan Director 2005-2008 o el Estatuto del Cooperante.

- El compromiso recogido en el Plan Director de destinar al menos el 20% de la AOD bilateral española a los servicios sociales básicos, para garantizar un mayor impacto en los sectores desfavorecidos, que se ha cumplido en 2006.

- La integración de la concesión de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) en el conjunto de la cooperación, con atención a los objetivos y prioridades mencionadas en el Plan Director, las recomendaciones del CAD de la OCDE y el Consenso OCDE. Así, el Plan Director recoge que se seguirá la recomendación del CAD de desvincular la ayuda a los PMA. Es destacable también el peso decreciente que tienen los créditos FAD

reembolsables en el conjunto de la AOD española, habiendo pasado de representar cerca de un tercio de la AOD total en etapas anteriores a un 8% de la AOD total en el anteproyecto de la Ley General Presupuestaria en 2007.

- La reforma y el fortalecimiento del sistema español de cooperación oficial en lo que atañe a sus órganos de planificación y evaluación, con la creación en julio de 2005 de una Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Por otra parte, en lo que respecta a la gestión y ejecución, se ha iniciado la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional en el marco de la nueva “Ley de Agencias” aprobada por el Parlamento español en julio de 2006, Ley que le dotará de más autonomía y flexibilidad de gestión, y de un mayor grado de responsabilidad medida en términos de resultados obtenidos en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible.

Por último, como expresión del deseo de impulsar iniciativas multilaterales en favor del desarrollo y la paz global, España promueve y participa de varias iniciativas encaminadas a la búsqueda de mayores niveles de solidaridad, cooperación internacional entre países de diferentes culturas y realidades socioeconómicas.

Así, el Gobierno español junto con Turquía ha trasladado a las Naciones Unidas su iniciativa de promover una “Alianza de Civilizaciones” que persiga un buen entendimiento entre pueblos de diferentes culturas y tradiciones religiosas a partir de políticas de paz y respeto y profundización en el conocimiento mutuo. Una iniciativa asumida plenamente en la Asamblea General de septiembre de 2005, y para cuyo desarrollo se ha constituido ya un grupo de trabajo de alto nivel. Por otra parte, España participa en el grupo promotor de la “Alianza contra el Hambre y la Pobreza”, junto con Brasil, Chile, Alemania, Francia y con el apoyo de la Secretaría General de las Naciones Unidas, encargándose especialmente de estudiar y hacer propuestas sobre el papel que pueden jugar las remesas en el desarrollo. Además, se ha sumado junto al Reino Unido, Francia, Suecia e Italia a la iniciativa del Fondo Internacional Financiero (IFF), para vacunas, con un aporte inicial de 12 millones de dólares anuales y el compromiso de mantenerlo durante los próximos veinte años. El Gobierno español es consciente de que, a pesar de los avan-

ces mencionados, todavía quedan pendientes importantes retos. Dos de ellos, con consecuencias para los países en desarrollo, son:

- En materia de comercio internacional, España participa activamente en las discusiones mantenidas en el seno de la Unión Europea, partiendo del compromiso expresado en el Plan Director de avanzar hacia la construcción de un sistema de comercio mundial más justo y equilibrado, como se ha demostrado en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) de la UE, dedicado a comercio y desarrollo, celebrado los días 16 y 17 de octubre de 2006.

Así, la Cooperación Española contribuye a seguir avanzando en facilitar el acceso de los productos de los países del Sur a los mercados de los países desarrollados.

- En materia medioambiental, a pesar de los avances experimentados en múltiples campos, incluyendo la mejora en la transparencia y la creación de una Fiscalía para delitos ambientales, debido a la situación heredada, estamos todavía lejos de cumplir con el Protocolo de Kioto en lo que respecta a la emisión de gases de efecto invernadero.

# 2 Objetivos y metas para los países desarrollados

## 2.1. Ayuda Oficial al Desarrollo

### 2.1.1. Relevancia y condiciones del entorno

La Ayuda Oficial al Desarrollo expresa el compromiso de las sociedades más avanzadas con las sociedades del mundo en desarrollo, y tiene ya varias décadas de historia. A lo largo de la década de los noventa, principalmente en las cumbres temáticas de las Naciones Unidas se llegó a importantes consensos internacionales: desarrollo sostenible, desarrollo social, equidad de género... Sin embargo, pese al notable esfuerzo de concertación para una acción colectiva que se dio en esos años, se produjo un estancamiento y en ciertos periodos un retroceso de la AOD. El siglo XXI comenzó con la Declaración del Milenio, y, continuó, en marzo de 2002, con la importante Conferencia Intergubernamental de Monterrey para tratar el tema de la Financiación del Desarrollo, auspiciada por las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. En los últimos tres años parece haberse revertido la tendencia a la baja de la AOD, con aumentos sostenidos desde el año 2002, llegando la ayuda neta total desembolsada por los miembros del CAD en 2004 a superar los 78.500 millones de dólares (un 0,25% del PIB de los países donantes del CAD), tras haberse mantenido en el entorno de los 55.000 millones de dólares durante más de una década. En la recuperación de los niveles cuantitativos de la AOD han tenido influencia tanto los mayores compromisos de la comunidad internacional, como el avance de las reducciones de la deuda externa contabilizadas como AOD —que no suponen nuevos desembolsos, pero reducen la salida de recursos que supone atender el servicio de la deuda—. En relación con el ejercicio 2004, cabe señalar que buena parte del incremento de la AOD se explica con el esfuerzo realizado por el conjunto de los donantes con los países afectados por el tsunami de finales del 2004, así como por las operaciones de alivio de la deuda iraquí. Y ha tenido también su impor-

tancia la devaluación del dólar respecto al euro, divisa de la mayor parte de los principales países donantes. En la mencionada Conferencia de Monterrey sobre la Financiación del Desarrollo, se subrayó la necesidad de incrementar la ayuda mundial al desarrollo hasta el 0,7% del PIB del conjunto de los donantes, y la Unión Europea se comprometió a alcanzar en 2006 el 0,39% del PIB en concepto de AOD. Más recientemente, en mayo de 2005, la UE se comprometió a alcanzar una AOD equivalente al 0,51% del PIB comunitario en 2010.

Según Naciones Unidas, para lograr el pleno cumplimiento de los ODM sería necesario un incremento de entre 40.000 y 70.000 millones de dólares en AOD por año hasta el 2015. De forma más detallada, el Proyecto del Milenio ha realizado una estimación de la ayuda necesaria para el logro específico de los ODM, concluyendo que los donantes deberían incrementar su esfuerzo financiero hasta el 0,44% del PNB en 2006 y 0,54% en 2015. Para el logro de objetivos más generales de desarrollo, la ayuda se debería incrementar hasta el 0,7% del PNB en 2015.

### 2.1.2. España y la AOD 2000–2006

El volumen de AOD española se mantuvo estable con altibajos entre el 0,23% y el 0,26% durante el periodo 1997–2004 (con la excepción de 2001, año en que descontando una operación extraordinaria por 417 millones de dólares de condonación de deuda a Nicaragua, en una operación triangular con Guatemala, las cifras se habrían mantenido en esas magnitudes). A pesar de que, en términos relativos, la contribución de la Cooperación Española al desarrollo internacional ha venido siendo menor que la contribución media de los donantes miembros de la Unión Europea (UE) –0,26% del PNB español frente a 0,35% del PNB de la UE en 2004– España supera el esfuerzo relativo del G-7 (0,21% en 2004), y ya en el año 2006, de cumplirse las previsiones de gasto oficiales se habrá equiparado

Tabla 2.1.2.a. Volumen de AOD española y porcentaje en relación a la RNB.

AOD		
Año	(Mill €)	% RNB*
2007p	4.200	0,42%
2006p	3.235	0,35%
2005	2.428	0,27%
2004	1.985	0,24%
2003	1.736	0,23%
2002	1.817	0,26%
2001	1.907	0,30%
2000	1.319	0,22%

Fuente: DGPOLDE, SECI

Nota: El dato de 2005 está calculado en base a la nueva metodología para el cómputo del crecimiento económico adoptada por el Instituto Nacional de Estadística el 30 de agosto de 2005 y actualizada en agosto de 2006. En términos de la Renta Nacional Bruta antigua, este porcentaje equivaldría al 0.29%.

al promedio europeo para superarlo ampliamente entre 2007 y 2008.

Hasta la fecha, tanto los PMA como los países sin salida al mar tienen un peso inferior para la Cooperación Española que para otras cooperaciones. Esto se explica con el patrón de asignación geográfica de la ayuda española que se ha dirigido, principalmente, a América Latina y el Caribe, por una parte, y al Norte de África y Oriente Medio, por otra. Como es sabido, ambas regiones se componen, sobre todo, de países de renta media y media-baja. Sin embargo, el esfuerzo de España por contribuir al desarrollo de los países particularmente vulnerables, como las pequeñas islas en desarrollo, se ha fortalecido desde el comienzo de esta década, llegando

incluso a superar, en términos relativos, la proporción de ayuda destinada por parte del conjunto de la UE (4,1% frente a 2,2% en 2002).

De cualquier modo, las contribuciones multilaterales de España ayudan a reducir el sesgo hacia los países de renta media de la Cooperación Española, pues tanto la ayuda gestionada desde la Comisión Europea como la de otros grandes organismos internacionales a los que España contribuye destinan una mayor proporción a los llamados PMA, y otro tanto ocurre con la parte proporcional correspondiente a las contribuciones españolas. No obstante lo cual, España está realizando un esfuerzo importante en estos años para aumentar su ayuda bilateral a ese grupo de países. Así, la AOD dirigida a África Subsahariana en 2005 llegó a representar el

Tabla 2.1.2.b. Distribución de la AOD bilateral, en función del nivel de renta de los receptores.

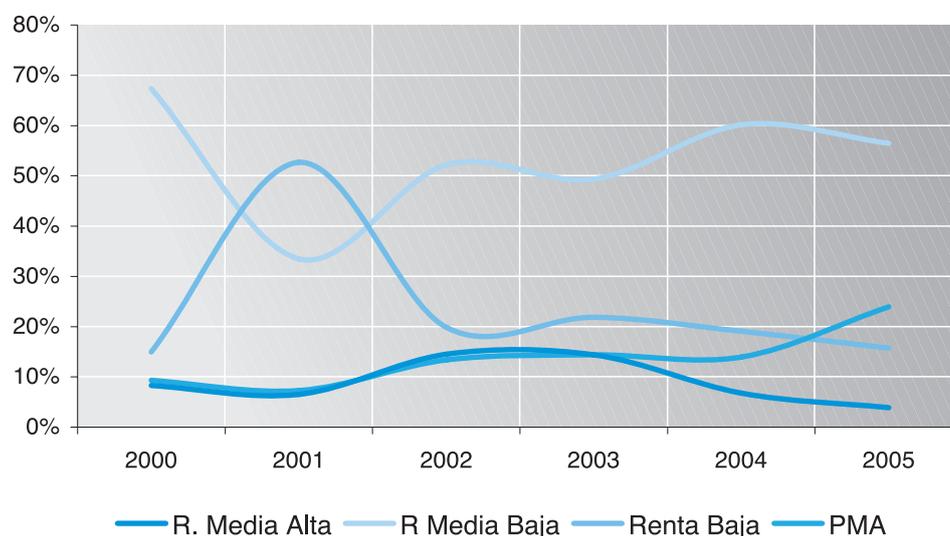
Nivel de renta	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Países Renta Alta	0,00%	0,01%	0,03%	0,00%	0,03%	0,00%	0,01%
Países de Renta Media-Alta	8,33%	6,54%	14,54%	14,40%	6,79%	3,86%	8,71%
Países de Renta Media-Baja	67,34%	33,46%	52,19%	49,35%	60,16%	56,47%	52,48%
Países Rentas Bajas	14,97%	52,68%	19,83%	21,87%	19,05%	15,71%	24,53%
Países Menos Adelantados	9,35%	7,31%	13,41%	14,38%	13,97%	23,96%	14,27%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: DGPOLDE, SECI. (% sobre la cooperación bilateral especificada por nivel de renta).

31,5% de la AOD bilateral española, una cifra mucho mayor que la de los años anteriores (cuadro 2.1.2.c). La incidencia de la AOD generada por las operaciones de reorganización de deuda externa y, en particular, los

alivios concedidos en el marco de la Iniciativa HIPC y los acuerdos alcanzados en el Club de París, sobre la distribución geográfica de la AOD española es elevada. En el periodo 2000 – 2005 el peso de la AOD genera-

Gráfico 1. Distribución de la AOD española por nivel de renta del país receptor (2000-2005). En % de la AOD bilateral bruta especificada por nivel de renta.



Fuente: DGPOLDE, SECI

Tabla 2.1.2.c. Asignación de la AOD bilateral española 2000 – 2005, en porcentaje, por regiones.

Regiones	2000	2001	2002	2003	2004	2005
América Central y Caribe	23,7%	53,1%	23,6%	22,3%	29,6%	21,4%
América del Sur	17,3%	10,4%	20,4%	24,0%	18,3%	13,2%
América Latina, no especificado	8,1%	3,5%	3,3%	5,7%	3,6%	2,6%
<b>Total América Latina</b>	<b>49,1%</b>	<b>67,0%</b>	<b>47,3%</b>	<b>52,1%</b>	<b>51,5%</b>	<b>36,0%</b>
Norte de África	5,5%	5,0%	7,7%	5,3%	10,5%	7,1%
Oriente Medio	3,2%	3,5%	4,6%	11,5%	4,9%	12,9%
Mediterráneo, no especificado	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
<b>Total Mediterráneo</b>	<b>8,6%</b>	<b>8,5%</b>	<b>12,3%</b>	<b>16,8%</b>	<b>15,5%</b>	<b>20,0%</b>
<b>Total África Subsahariana</b>	<b>14,0%</b>	<b>8,7%</b>	<b>18,6%</b>	<b>15,7%</b>	<b>14,7%</b>	<b>31,5%</b>
Asia Central	0,3%	1,6%	4,9%	3,3%	2,0%	1,1%
Asia Sur	0,0%	0,5%	0,2%	-1,5%	0,8%	1,1%
Asia Oriental	16,9%	7,4%	5,8%	5,8%	8,0%	7,3%
Oceanía	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
<b>Total Asia-Pacífico</b>	<b>17,1%</b>	<b>9,5%</b>	<b>10,9%</b>	<b>7,7%</b>	<b>10,8%</b>	<b>9,5%</b>
Europa Oriental	10,7%	6,1%	10,6%	7,5%	7,3%	2,7%
África, no especificado	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%
<b>Total África</b>	<b>19,6%</b>	<b>13,9%</b>	<b>26,4%</b>	<b>21,2%</b>	<b>25,2%</b>	<b>38,8%</b>
Asia, no especificado	0,4%	0,1%	0,2%	0,0%	0,2%	0,1%
<b>Total Asia</b>	<b>20,7%</b>	<b>13,1%</b>	<b>15,7%</b>	<b>19,3%</b>	<b>16,0%</b>	<b>22,4%</b>
<b>AOD bilateral bruta*</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

\*AOD bilateral bruta especificada por áreas geográficas

Fuente: DGPOLDE, SECI

da por estas operaciones, ha oscilado entre el 2% en 2000 y 32% en 2001. Por este motivo, el gráfico 2 muestra la distribución geográfica de la AOD española incluyendo y excluyendo la AOD generada por operaciones de deuda. Como muestra el gráfico, si se excluye del cálculo la AOD generada por operaciones de deuda, en el periodo 2001 – 2005 América Latina recibió el 48% de los desembolsos, África el 25%, Asia – Pacífico el 19% y Europa Oriental el 8%.

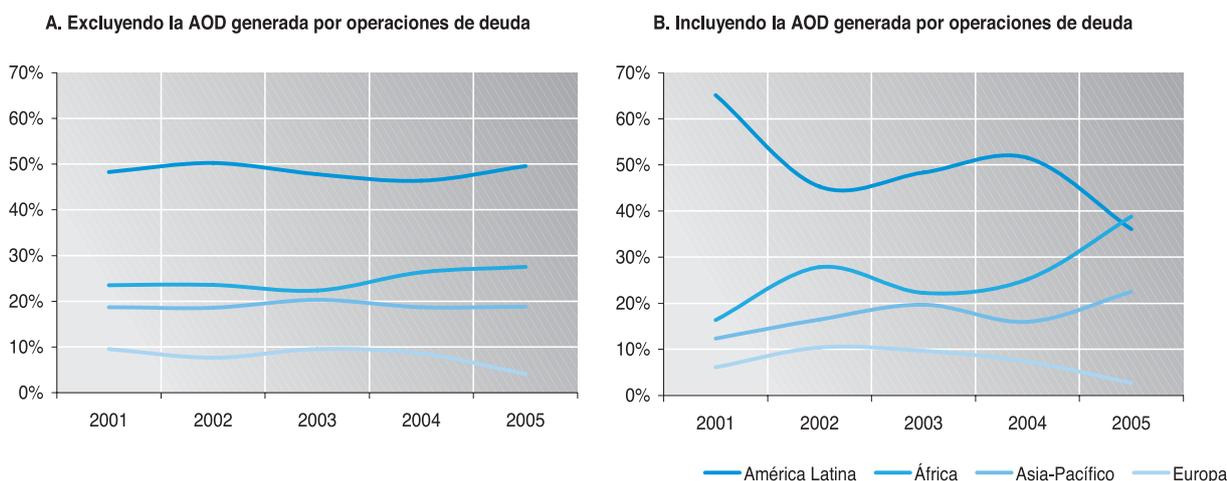
Uno de los compromisos más antiguos (Copenhague 1995) y trascendentes de la comunidad internacional es el pacto 20/20: destinar el 20% de la AOD a sectores sociales básicos por parte de los donantes, y dedicar el 20% del presupuesto público por parte de los países en

dos años más tarde. Este fuerte cambio de tendencia se debe, en gran medida, a la disminución del peso de los créditos FAD en relación al conjunto de instrumentos de la Cooperación Española, así como al inicio de la desvinculación parcial de este instrumento, siguiendo las recomendaciones internacionales. No obstante, es éste un ámbito en el que España deberá seguir haciendo un esfuerzo significativo como se verá más adelante.

### 2.1.3. Perspectivas de futuro

La Cooperación Española se encuentra aún lejos de alcanzar el objetivo del 0,7%. Sin embargo, según las previsiones de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, la AOD española alcanzaría el 0,35% en

Gráfico 2. Distribución geográfica de la AOD española (2001-2005). En % de la AOD bilateral bruta especificada geográficamente.



desarrollo. La dedicación de la ayuda española a Sectores Sociales Básicos, proviene de las dos fuentes tradicionales de financiación del conjunto de la AOD. Los créditos FAD en los sectores mencionados han estado dedicados principalmente a la construcción de infraestructuras sociales y al equipamiento. En el año 2005 España ha alcanzado por vez primera el compromiso 20/20. Si nos referimos únicamente a la ayuda destinada a Servicios Sociales Básicos otorgada en forma de donación, para ese mismo año 2005 la cifra es de un 17,21%.

Por lo que respecta a la desvinculación de la ayuda, la Cooperación Española ha registrado un progreso considerable en los últimos años. En 1995, hace menos de diez años, el porcentaje de ayuda española no vinculada era bajo. A pesar de ello, en 2000, esta tasa había alcanzado más del 47% y ha llegado hasta casi el 60%

2006. Por otra parte, según las cifras del anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007, presentado por el Gobierno al Parlamento, actualmente en trámite parlamentario, la AOD alcanzará el 0,42% en el próximo año. Además, tal y como se señaló en la cumbre de Naciones Unidas contra el Hambre y la Pobreza de otoño de 2004 y como establece el Plan Director para la Cooperación Española 2005-2008, España realizará el mayor esfuerzo financiero de su historia para situar la Ayuda Oficial al Desarrollo española en 0,5% del PNB en el año 2008, con la proyección de alcanzar el 0,7% en 2012. Un esfuerzo que ha sido asumido y reiterado por el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero.

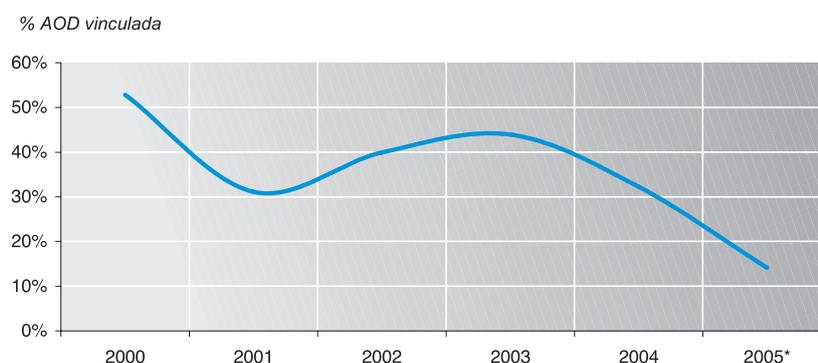
El Plan Director 2005–2008 asume el compromiso de aumentar el volumen de ayuda destinada a los servicios sociales básicos hasta un 20%, cumpliendo así el men-

Tabla 2.1.2.d. Ayuda destinada a servicios sociales básicos 2000 - 2004.

	2001	2002	2003	2004	2005
Donaciones SSB	85.432.904	109.610.519	117.677.986	110.880.486	154.689.809
Créditos SSB	57.005.063	59.920.099	53.126.660	47.060.874	39.295.633
Total SSB	<b>142.437.967</b>	<b>169.530.618</b>	<b>170.804.646</b>	<b>157.941.360</b>	<b>193.985.443</b>
Total AOD bilateral bruta distribuible sectorialmente	811.818.323	926.776.855	894.175.235	908.142.278	911.234.613
% ayuda destinada a SSB	<b>17,55%</b>	<b>18,29%</b>	<b>19,10%</b>	<b>17,39%</b>	<b>21,29%</b>

Fuente: DGPOLDE, SECI

Gráfico 3. Evolución del grado de vinculación de la AOD bilateral española (2000-2005).



Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. \*Datos provisionales.

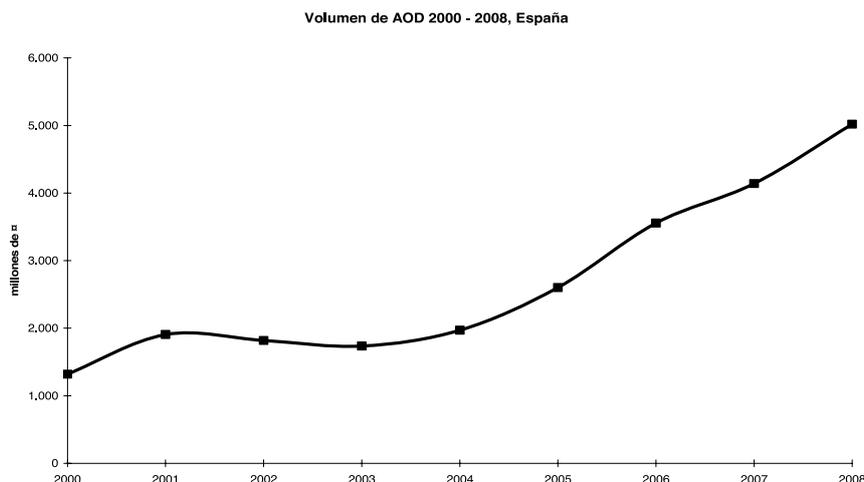
cionado pacto 20:20. Para ello, a lo largo de los años 2005 y 2006 han sido elaboradas y actualizadas dos de las estrategias sectoriales más importantes para el presente periodo: las de cooperación al desarrollo en materia de educación y en salud. Sus líneas básicas indican que se ha iniciado ya una apuesta para dirigir buena parte de la ayuda destinada a la educación básica, entendiendo como tal la educación inicial, primaria, secundaria y educación de jóvenes y adultos, con el criterio central de la búsqueda del acceso universal. En lo que se refiere a la salud, se primará la sanidad básica y se prestará una especial atención al acceso al agua potable y a saneamientos, centrando buena parte de sus esfuerzos en África Subsahariana.

Otro importante compromiso de la etapa que se inicia en este año 2005 con la aprobación del Plan Director es el de destinar el 20% de su AOD a los Países Menos Adelantados, una deuda pendiente de la Cooperación Española. Ello supone aumentar de manera significativa

los recursos destinados a actuar en África Subsahariana, para lo cual se ha elaborado un plan especial de acción destinado a África Subsahariana, que servirá para orientar el notable aumento de recursos que la Cooperación Española destinará a la región. España, de acuerdo con los recientes compromisos establecidos en el seno del Consejo de la Unión Europea, contribuirá al objetivo de dedicar el 50% de los aumentos futuros en materia de AOD a promover el desarrollo del continente africano en su conjunto.

Una muy especial relación cultural, histórica y de vecindad hace que, pese a no ser regiones con los más bajos niveles de ingreso, dos regiones continúen siendo prioritarias para la Cooperación Española: América Latina y el Magreb. En la cooperación con los países de dichas regiones, en su mayoría países de renta media y renta media-baja, se apostará por fórmulas diferentes de cooperación adaptadas a sus propias condiciones, además de la utilización de los instrumentos más clási-

Gráfico 4. AOD española 2000–2008 (2006– 2008, proyecciones), millones de €.



cos de la Cooperación Española en esas regiones primando mejoras en términos de calidad y eficacia.

Dadas las especiales características de los países de renta media —incluyendo las diferencias existentes entre muchos de ellos— España está revisando y preparando su actuación futura en estos países con medidas y actividades *ad-hoc*. Dos cuestiones resultan prioritarias en dichos países: la necesaria redistribución de la riqueza existente y la mejora en los niveles de gobernabilidad y el fortalecimiento institucional. Por ello, la mejora de la calidad de la democracia o del funcionamiento de las instituciones, o la reforma y el eficaz funcionamiento de los sistemas fiscales son algunos ámbitos preferentes para el futuro.

En el campo de la relación y cooperación con los países de renta media, España está realizando un importante esfuerzo por redefinir una mejor estrategia de aproximación a favor del desarrollo de aquellos países: en el año 2007 verá la luz un importante documento estratégico sobre la cooperación con los países de renta media. Por otra parte, y en consonancia con el esfuerzo español por participar con el conjunto de la comunidad internacional en el impulso a las estrategias de desarrollo de estos países, España será en 2007 país anfitrión y organizador de la Primera Conferencia Internacional de Países de Renta Media organizada por la División de Desarrollo de las Naciones Unidas.

#### 2.1.4. Eficacia de la ayuda: Hacia el desarrollo de alianzas globales

En los últimos años la preocupación por la eficacia y la calidad de la ayuda ha ido creciendo en el seno de la comunidad de donantes. Los distintos diagnósti-

cos realizados han puesto de manifiesto que existe un significativo número de elementos que condicionan la eficacia de la ayuda y respecto de los cuales países donantes y países socios deben avanzar conjuntamente. Algunos de esos condicionantes derivan de la variedad y requisitos exigidos por los donantes para la prestación y seguimiento de la ayuda, y de la imposibilidad de los países socios de hacer frente a tan numerosos y variados requerimientos.

A título indicativo podrían destacarse: la falta de consonancia entre las prioridades de los países donantes y las prioridades nacionales de desarrollo; las asimetrías en los ciclos de planificación entre unos y otros, tanto en el ámbito presupuestario como en el relativo a proyectos y programas; la tardanza en la verificación de los desembolsos o los distintos sistemas de gestión del gasto público y administración financiera. Aspectos, entre otros, que constituyen importantes limitaciones a la gestión de la ayuda de una manera más eficaz y eficiente.

Esta preocupación de la comunidad del desarrollo se plasmó en la Declaración de Roma de febrero de 2003, renovada y fortalecida en cuanto a sus principios, propósitos, acciones y seguimiento de las mismas por la Declaración de París de febrero de 2005. Ambas constituyen importantes jalones en el proceso que permita conducir de manera armonizada a los países hacia una gestión de la ayuda más eficaz.

#### Efectos positivos y materialización

La toma de conciencia por parte de países donantes y países socios constituye un paso significativo para

avanzar de forma conjunta. Los rasgos más significativos del proceso son dos:

1. La afirmación de la apropiación de los países socios. Así, la coordinación de todos los esfuerzos, prioridades, objetivos y procedimientos deben contar con el liderazgo del país socio. En tal sentido, resulta imprescindible que esta tarea se oriente a partir de la existencia de un plan nacional (Estrategia de Reducción de la Pobreza –ERP, PRSP en sus siglas inglesas– u otra estrategia de desarrollo).

2. El carácter inclusivo, que permite integrar los distintos instrumentos o modalidades de la ayuda, tanto proyectos y programas, como aquellos vinculados al enfoque sectorial o al apoyo presupuestario.

### Limitaciones del proceso

Por una parte, las limitaciones del proceso pasan por la propia naturaleza del mismo. Como tal proceso requiere un periodo de adaptación relativamente largo en el cual resulta muy difícil obtener resultados en el corto plazo y, asimismo, implicará aumentos significativos de los costes de gestión en los estadios iniciales.

Por otra parte, resulta difícil generalizar su implantación. A priori, hay contextos y países donde resulta más proclive su implantación que en otros. Así, hasta el momento, este tipo de iniciativas encuentran mayores incentivos en países calificados como “de renta baja”, con un alto índice de dependencia de la ayuda externa sobre el PIB del país, donde concurra un número significativo de donantes y que cuenten con una Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP).

Del mismo modo, la articulación de los procesos de eficacia de la ayuda a través de mecanismos como el enfoque sectorial o el apoyo presupuestario exige el acometimiento de reformas en las capacidades institucionales de los países socios. Estas reformas son requisito necesario, desarrollado en paralelo, para una adecuada apropiación y liderazgo de estos procesos.

En el caso español, algunos procedimientos internos como los relativos al otorgamiento y gestión de subvenciones, así como a los mecanismos de intervención pueden precisar la reforma de algunas normas legales y procedimientos administrativos.

En cualquier caso, además de la concreción de las modalidades y mecanismos que permitan una gestión

más ágil para una mayor eficacia, una de las cuestiones clave a desarrollar en el medio plazo pasa por el establecimiento y mejora de los mecanismos de mutua rendición de cuentas. Aspecto éste que vinculará estrechamente en su desarrollo a países donantes y países socios.

### 2.1.5. Actuaciones de España con vistas a la mejora de la eficacia de la ayuda

Junto a esta dimensión, que apunta a la necesaria concertación y asociación entre diferentes donantes y con los países beneficiarios, la eficacia de la ayuda requiere de adecuados sistemas de planificación y evaluación a escala nacional. Dado que la Cooperación Española ha iniciado muy recientemente su actuación en el campo de los llamados nuevos instrumentos de la ayuda, cuyo volumen en la AOD es aún bajo pero irá creciendo paulatinamente, es especialmente importante atender, a la hora de abordar la necesaria mejora en la eficacia de la ayuda la planificación y evaluación de las políticas de cooperación para el desarrollo de España.

El Capítulo VIII del Plan Director relativo a la Calidad de la Ayuda, señala que el Gobierno español asume el compromiso adquirido en el seno de las instituciones internacionales de promover una mayor calidad de su AOD. El proceso de mejora de la calidad va a exigir introducir modificaciones importantes en diferentes políticas y aumentar la coherencia entre ellas, además de redefinir y fortalecer a las instituciones encargadas de gestionar la política de desarrollo internacional.

### Asociación, planificación y evaluación

Como ya se ha señalado, el principio de asociación comparte con el compromiso con el cumplimiento de los ODM un lugar central en el ideario de la nueva Cooperación Española. Así, se buscará la asociación con los países receptores de la ayuda en todos los casos, y se buscará una amplia concertación con el conjunto de actores implicados en el ámbito de la promoción del desarrollo.

El *Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008* orienta el conjunto de la actuación en la materia, y la elaboración de documentos estratégicos de planificación —tanto geográfica como sectorial— ya se ha tenido presente. En el año 2005 se completaron los Documentos de Estrategia País (DEP) para los 23

países prioritarios de la Cooperación Española y están en proceso de elaboración 32 Planes de Actuación Especial (PAES) para países de atención especial y preferente, en diálogo con autoridades de los países receptores de la AOD y con una amplia participación de las sedes de la Cooperación Española y de representantes de la sociedad civil.

Asimismo, en el periodo 2005–2008 se elaborarán estrategias sectoriales para los ámbitos prioritarios de la Cooperación Española. En 2006 se han elaborado y están en diferentes fases de aprobación las estrategias de cooperación en materia de educación, de salud y de equidad de género. En los años siguientes se aprobarán otras estrategias prioritarias para la Cooperación Española, siempre desde esquemas de una participación amplia de expertos, representantes públicos y de la sociedad civil española, de los países receptores de ayuda y de otros países donantes.

Por otra parte, se está promoviendo un modelo de evaluación que sea sistemático, participativo, coordinado y capaz de inducir la incorporación de las lecciones aprendidas en el ciclo de planificación y gestión de la Cooperación Española. La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, lleva a cabo anualmente evaluaciones estratégicas que tienen por objeto instrumentos, políticas, programas, o la acción de la Cooperación Española en un país. Dichas evaluaciones se realizan a través de licitaciones públicas e incorporan al proceso de evaluación una estructura participativa en la que se encuentran los actores implicados en el proceso. En 2005 y 2006 ya se han evaluado el Programa de Microcréditos, el Programa Araucaria de desarrollo sostenible en América Latina, y la acción de la Cooperación Española en Marruecos.

El resto de actores del sistema de cooperación serán responsables de llevar a cabo sus propias evaluaciones con arreglo al modelo que la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo ha diseñado junto con una estructura participativa consultiva en la que se encuentran representados los actores más relevantes de la cooperación. Dicho modelo está siendo reforzado con la revisión y adaptación de la metodología de evaluación y el desarrollo del manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española. Además de la elaboración de protocolos

de seguimiento de los documentos de estrategia país y de las estrategias sectoriales.

España participa en redes de evaluación españolas y de organismos internacionales particularmente en la “Red de evaluación de cooperación al desarrollo” del CAD de la OCDE, a través de la cual se garantiza la coordinación de esfuerzos, la armonización y el aprendizaje mutuo. Y a nivel nacional, la coordinación se está llevando a cabo en el seno del grupo de trabajo de evaluación de la Comisión Interterritorial, en el que se encuentran representadas Comunidades Autónomas y Entidades Locales, con la finalidad de compartir información y marcar líneas de actuación y coordinación para el futuro.

La última fase de la evaluación será la que se centrará en garantizar su utilidad y el aprendizaje para los procesos de cooperación, incluyendo la comunicación y difusión de resultados, la retroalimentación, y la elaboración de recomendaciones y respuestas por parte de los órganos de gestión y unidades responsables.

#### [Concertación y alineamiento con la comunidad donante y los países socios](#)

La Cooperación Española, a través de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo ha participado activamente en todo el proceso que ha dado lugar a la Declaración de París del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, donde se han determinado una serie de compromisos comunes en torno a los siguientes ejes: apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y mutua rendición de cuentas. Además participa activamente en el impulso del proceso del cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París apoyando financiera y técnicamente las actividades de seguimiento y evaluación de la misma.

Complementariamente, la presencia y aportaciones españolas se han dirigido a la mejora de la eficacia desde la Cooperación de la UE a lo largo del año 2004, a través de la participación en un Grupo ad hoc en la materia, constituido en el seno del Consejo. Los resultados de este grupo de trabajo han dado lugar a la elaboración de un documento de base que definía la posición de la UE (Comisión y Estados Miembros) previamente a la Declaración de París. Al término de la misma, los compromisos específicos asumidos por España de forma conjun-

ta con la UE pasan por la consecución de los siguientes objetivos globales:

- Proveer la asistencia orientada a la construcción de capacidades a través de programas de coordinación con un uso creciente de los acuerdos multidonantes.
- Canalizar el 50% de la ayuda de gobierno a gobierno a través de los sistemas del país receptor, incluyendo el incremento del porcentaje de la ayuda de la UE proveída a través del apoyo presupuestario o los acuerdos SWAP.
- Evitar el establecimiento de cualquier nueva Unidad de Gestión.
- Reducir el número de misiones descoordinadas (entre países miembros) en un 50%.

#### 2.1.6. Tendencias e integración en el Plan Director 2005-2008

El *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* se hace eco del interés conferido a la consecución de una mayor eficacia en el libramiento y gestión de la ayuda. En este sentido, afirma la existencia de suficientes razones para que España se integre en los mecanismos orientados al enfoque sectorial a través de los SWAP, especialmente en África, así como en algunos países de América Latina. Su pronunciamiento es más cauteloso respecto de los mecanismos de apoyo presupuestario que, no obstante, son contemplados como hipótesis en la gestión de la ayuda. En último término, respecto de los Fondos Globales, se afirma la intensificación de la presencia de España en los mismos, no sólo a través de contribuciones indirectas a los Organismos Internacionales, sino también directamente a los Fondos antes mencionados.

La asunción de los retos en la mejora de la eficacia de la ayuda y su integración en el Plan Director 2005-2008 se han materializado, hasta el momento, en los siguientes compromisos financieros:

- La asignación de veintitrés millones de euros a los llamados “nuevos instrumentos” a lo largo del ejercicio 2005, articulándose a través del enfoque sectorial, el apoyo presupuestario y los fondos globales.
- La contribución específica a la Iniciativa de Vía Rápida (FTI, *Fast Track Initiative*) en educación

primaria que alcanza un monto de cinco millones de euros para este mismo ejercicio 2005. Concretamente, la contribución española se dirige al llamado “Fondo Catalítico” que, gestionado por el Banco Mundial, tiene como países socios a Yemen, Níger, Nicaragua, Gambia, Guyana, Mauritania y Ghana. Todo ello, sin perjuicio de la apertura de este instrumento a otros países que potencialmente pudieran integrarse. La aportación española viene a unirse a las de Holanda, Bélgica, Noruega, Italia, Reino Unido y Suecia.

- La renovación de la contribución al SWAP de Mozambique en materia de salud, dirigido al fortalecimiento de los sistemas de salud en algunas provincias del país, y que alcanza un monto de un millón de euros. Y la incorporación de España al grupo de apoyo presupuestario.

Al margen de estos compromisos, la Cooperación Española ya inició un proceso de evaluación de programas sectoriales y nacionales que se va a profundizar en el periodo 2005–2008 en cuanto a las actividades y sectores evaluados.

#### 2.1.7. Reforma de la AECI

Para terminar esta sección es necesario referirse, siquiera brevemente, al proceso de reforma que se ha puesto en marcha en la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el principal instrumento de gestión y ejecución de la AOD española no reembolsable. Se trata de una reforma que debe dar respuesta a varios retos:

1. A la necesidad de contar con una misión y una cultura organizativa común de mejora continua, necesidad que surge del proceso de creación de la AECI como una agregación, más que una fusión, de diversos institutos y unidades con tradiciones muy diversas: Instituto de Cultura Hispánica, Instituto Hispano Árabe de Cultura, Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial, Cooperación Técnica Internacional del MAE... que no contaban en muchos casos, entre sus actividades de origen, con una tradición y cultura consolidada de cooperación para el desarrollo.

2. A la necesidad de agilizar y flexibilizar los procesos de soporte, particularmente los relacionados con la gestión de personal, incluyendo aquí la de contar con un equipo humano estable y motivado en toda la

estructura de la Agencia y la de lograr una cierta movilidad de sus profesionales, hoy inexistente entre los servicios centrales y la red exterior.

3. En lo que se refiere a los procesos relacionados con la gestión económica y financiera, se requiere una mayor adecuación en los sistemas de desembolsos y su control al tipo de países en los que trabaja la AECI. Además la AECI necesita de una flexibilidad y agilidad especiales, si se considera la realidad cambiante y sometida a frecuentes crisis en no pocos de estos países.

4. Por otro lado, la reforma debe atender a la dinámica que caracteriza la etapa actual de la Cooperación Española, lo que incluye, por una parte, el reto de pasar en pocos años de gestionar un presupuesto inferior a los 300 millones de euros en 2004 a la gestión de más de 760 millones de euros en 2007, de acuerdo a las cifras del Anteproyecto de la Ley General de Presupuestos y, por otra parte, la necesidad de convertir una agencia de cooperación en una agencia de desarrollo y cooperación, de acuerdo a las nuevas líneas directrices de la Cooperación Española plasmadas en el Plan Director 2005-2008. Ello incluye el avance decidido, como se está haciendo ya, en la coordinación y armonización de políticas con el conjunto de los actores de la Cooperación Española (comunidades autónomas, municipios, ONGD...) y con la comunidad de donantes (agencias bilaterales y organismos internacionales).

A estas razones cabe añadir el hecho de que la AECI a lo largo de los años ha ido creciendo más a demanda que a oferta, intentando dar respuesta a múltiples peticiones de todo tipo y abarcando así demasiados campos de actuación, lo que le ha dificultado el logro de una cierta especialización por la que ser suficiente y fácilmente reconocida.

La nueva Ley de Agencias, aprobada en el Parlamento español en julio de 2006, ofrece una buena oportunidad para enfrentar la reforma necesaria de la AECI al fijar a la vez una mayor responsabilización por los resultados obtenidos, pero también una mayor autonomía en la gestión de la AECI, lo que le permitirá cumplir con mayor eficacia y eficiencia con los objetivos de la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible en los países en desarrollo.

La nueva AECI está llamada a ser a la vez un organismo de cooperación y una agencia de desarrollo. Un organismo de cooperación en la medida en que gestiona y ejecuta un importante presupuesto propio en proyectos y

programas de cooperación al desarrollo. A la vez, por el papel referente que ocupa en el sistema de cooperación español, la AECI está llamada a realizar funciones de una agencia de desarrollo, a convertirse en el núcleo de la ejecución de la Cooperación Española, particularmente sobre el terreno, coordinándose e interactuando con otros agentes de desarrollo en distintos programas, como los de canje de deuda por educación y desarrollo, donde tiene un papel crucial en la propuesta de los proyectos a financiar con los fondos contravalor; o participando en el diálogo sobre políticas con el gobierno local y con el resto de los donantes, en la medida en que desarrolla los nuevos instrumentos de cooperación, como el apoyo presupuestario y sectorial, que obliga a una participación activa junto al resto de las agencias.

Por todo ello, la AECI tendrá que reforzar su estructura, gradualmente, a lo largo de varios años, tanto por razones presupuestarias como por la propia capacidad de absorción de la Agencia, en distintas áreas como, entre otras, en su actuación humanitaria, que ha pasado en apenas tres años de contar con un presupuesto inferior a 20 millones de euros a manejar un presupuesto previsto para 2007 superior a los 80 millones de euros o en la sectorial y horizontal, para contar con expertos sectoriales que aporten su conocimiento en ámbitos como la salud, educación, medioambiente, buen gobierno o el desarrollo económico y empresarial. Por otro lado, también se reforzará la coordinación necesaria y el trabajo conjunto, coordinado y en equipo entre las distintas áreas y unidades de la agencia.

Resta mencionar que en 2006 ya se han dado algunos avances para regularizar la situación de algunos colectivos de la AECI. A ello obedece la creación de 79 nuevos puestos de trabajo en sede, mientras en el exterior se han creado 83 nuevos puestos de trabajo de "Responsables de Programas de Cooperación" y 100 nuevos puestos de trabajo de "Responsables de Proyectos de Cooperación". Estos puestos, cuya convocatoria es inminente, servirán para regularizar situaciones de contratación inadecuadas, pero también para ampliar el número de personas que trabajan para la AECI en el exterior.

## 2.2. Deuda externa

### 2.2.1. El problema de la deuda externa

El acceso a la financiación internacional es una de las claves principales que permiten mejoras en términos de

crecimiento económico y de desarrollo sostenido. Así, el acceso a la financiación externa es una fuente de oportunidades para los países en desarrollo.

Sin embargo, algunas circunstancias han llevado a que esta oportunidad se convierta en un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo para los países que se han endeudado en exceso. Según el Banco Mundial, un total de 88 países de ingresos medios (40) y bajos (48) tienen problemas de sobreendeudamiento. De los 48 países de bajos ingresos, 27 tienen un endeudamiento severo, y 21 un endeudamiento moderado. Por su parte, de los 40 países de ingresos medios, 18 tienen un endeudamiento severo y 22 países un endeudamiento moderado. En el Objetivo del Milenio 8, se insta a dar soluciones a los problemas de deuda externa.

En los años recientes, la comunidad internacional ha avanzado compromisos en materia de alivio de deuda externa para los países de bajos ingresos, en particular a través de la iniciativa HIPC (Highly Indebted Poor Countries en inglés o Países Pobres Altamente Endeudados).

La iniciativa HIPC, lanzada originalmente en 1996 y ampliada en 1999, que afronta el sobreendeudamiento de los países más pobres y endeudados del planeta, ha supuesto un salto cualitativo respecto a la situación anterior. El enfoque ya no se centra en el tipo de tratamiento, sino en que el país deudor pueda alcanzar niveles de deuda sostenibles. Además, se incluyó por vez primera la posible reducción de la deuda multilateral, con la participación del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos multilaterales acreedores.

Los países elegibles para beneficiarse de la HIPC (actualmente 38) son los que tienen una renta per cápita inferior a 865 dólares y se enfrentan a una situación de endeudamiento insostenible (medido inicialmente en términos de capacidad exportadora), no superable a través de los mecanismos de alivio de la deuda tradicionales del Club de París. La ejecución de la iniciativa se basa en el cumplimiento de una serie de 'hitos' (en términos de calidad de las políticas económicas) para tratar de garantizar que los fondos liberados por el alivio de deuda se destinan efectivamente a la reducción de la pobreza: punto de decisión (donde se realiza un alivio interino de deuda) y punto de culminación (donde se realiza una importante condonación que permita llevar la deuda a niveles inferiores al límite de sostenibilidad). Para los países que alcanzan el punto de culminación

(hasta la fecha han sido 18), los acreedores del Club de París han decidido, tras sucesivas revisiones de los términos de la iniciativa, ir más allá y suministrar un alivio adicional que sirva para dar un mayor margen para que el país deudor evite recaer en problemas de sobreendeudamiento, condonando sistemáticamente el 100% de determinadas categorías de deuda.

### 2.2.2. Estado actual del tema

Según los informes estadísticos sobre la HIPC del Banco Mundial y el FMI la condonación total para los 38 países beneficiarios, tras la plena aplicación de la iniciativa, se estima en 55.600 millones de dólares, en términos de VAN 2004. Para los 29 países que ya han alcanzado el punto de decisión se estima que, tras la plena aplicación de la iniciativa, la reducción del total deuda será de dos tercios, pasando de 84.000 millones de dólares de deuda en VAN 2004, a 32.000 millones.

Asimismo, se espera que el alivio de deuda HIPC reduzca el servicio de deuda de los 29 países que ya han alcanzado el punto de decisión hasta por debajo del 10% —para estos países el servicio de la deuda suponía, en promedio, un 15,7% de sus exportaciones en 1998-99, y fue del 7,3% en 2004—. En cuanto al ratio de servicio de la deuda respecto a ingresos fiscales, éste ha bajado de un 30% en 2001 al 10% en 2005, después del alivio HIPC. Este alivio ha posibilitado el aumento de los gastos destinados a la reducción de la pobreza en estos países —de 5.900 millones a 10.800 millones de dólares en 2004—.

No obstante, tras diez años de funcionamiento puede decirse que la iniciativa ha presentado importantes limitaciones. La medición inicial de la sostenibilidad de la deuda comparada centralmente con la capacidad exportadora ha sido tal vez la principal limitación, que sólo recientemente se ha comenzado a superar con los indicadores cruzados de gobernabilidad y fortaleza institucional elaborados desde las propias Instituciones Financieras Internacionales (IFI), que por su propia naturaleza son difícilmente objetivables.

La condicionalidad aplicada al alivio de deuda ha sido también sujeto de controversia por los abundantes puntos establecidos que han requerido decisiones concertadas y por lo tanto han ralentizado la aplicación de la iniciativa. Adicionalmente, desde un comienzo se optó por cubrir el coste de la mayor parte de las reducciones de la deuda multilateral con aportaciones de carácter voluntario, lo que ha introducido grados de incertidum-

bre en relación con los plazos y el alcance de las medidas a aplicar.

Un punto crítico es el alivio de la deuda suministrado por acreedores bilaterales públicos no pertenecientes al Club de París —que estarían actuando como *free riders*— o por acreedores privados —que aunque sólo representan el 4% de la deuda HIPC, no han participado de las medidas de condonación pactadas— que ha presentado notables dificultades.

En este sentido, en la cumbre del G7 de Gleneagles, Escocia, de julio de 2005, se aprobó la condonación total de las deudas multilaterales mantenidas por los 18 países que ya han alcanzado el punto de culminación de la iniciativa HIPC con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo en una operación que podría llegar a un volumen de reducción de hasta 40.000 millones de dólares, y que ya está en ejecución. También es necesario destacar un cambio en el marco institucional muy importante para los países de bajos ingresos: el lanzamiento del Nuevo Marco de Sostenibilidad de la Deuda del Banco Mundial y del FMI, que define, a modo indicativo, determinados umbrales de endeudamiento relativos al desarrollo institucional a partir de los cuales se entiende que el riesgo de crisis es elevado, superando el esquema anterior que atendía principalmente a las exportaciones y de manera lateral al ingreso fiscal. En caso de superarse esos umbrales, se recomienda incrementar el porcentaje de donación concedido al país deudor, modificándose la combinación de instrumentos de financiación crediticios y no reembolsables. Este marco va a ser una guía muy importante en la política de crédito para prevenir el sobreendeudamiento, en particular para las instituciones financieras multilaterales.

Por otro lado, para abordar la problemática de los países de renta media, se ha avanzado, en las emisiones de bonos de los últimos años, y en la aplicación de cláusulas de acción colectiva, que pueden jugar un papel muy importante en la resolución de crisis financieras, agilizándolas y facilitando quitas sin el bloqueo de una minoría de acreedores. También están disponibles para estos países los tratamientos de deuda del Club de París, dentro de las condiciones del enfoque Evian.

### 2.2.3 La política española de gestión de la deuda externa. Compromisos de cara al futuro

La política de gestión de la deuda externa de España como acreedor es competencia del Ministerio de Economía y Hacienda, que ejerce en coordinación con

los Ministerios de Industria, Turismo y Comercio —en concreto, con la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo— y de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Esta coordinación queda reflejada en el importante Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005 y es parte del esfuerzo de coherencia del conjunto de la política económica española en sus relaciones con el exterior.

En este sentido, la coordinación comienza en la política de crédito de España, siendo sus grandes lineamientos definidos coordinadamente, siguiendo las prioridades de las relaciones económicas y políticas con los distintos países, incluyendo la prioridad por el fomento del desarrollo en aras de alcanzar los Objetivos del Milenio. Para garantizar la coherencia, la coordinación se realiza en órganos como la Comisión Interministerial del FAD (CIFAD), manteniendo asimismo un diálogo continuado con la sociedad civil a través del Consejo de Cooperación al Desarrollo.

La política de gestión de la deuda externa se realiza siguiendo los siguientes principios generales:

- La coordinación interna (Ministerios de Economía y Hacienda; Industria, Turismo y Comercio; y de Asuntos Exteriores y de Cooperación), en un marco de coherencia de la política económica española general.
- La coordinación multilateral con Instituciones Financieras Internacionales (IFI), así como con otros acreedores. En el marco de los compromisos multilaterales, la coordinación está dirigida principalmente por el Club de París.
- La propiedad de los países deudores socios en el diseño de los programas económicos tendentes a alcanzar la sostenibilidad de la deuda.
- La proporcionalidad de la respuesta económica en relación a la gravedad del problema financiero.
- La estabilidad financiera, basada en el respeto a los contratos financieros, haciendo del alivio de la deuda una respuesta de último recurso.
- La condicionalidad. El alivio de la carga de la deuda está sujeto a la aplicación de políticas económicas estables en los países deudores, y a que los fondos liberados del pago del servicio de la deuda se destinen efectivamente a gasto en desarrollo económico y social.

Los principales ámbitos de aplicación de esta política en relación al Objetivo 8 del Milenio —es decir, de cara a afrontar los problemas de deuda de los países pobres— son la iniciativa HIPC y los programas de conversión de deuda por inversiones.

El primer ámbito es la participación de España en la iniciativa HIPC, que se realiza dentro del Club de París y a través de iniciativas multilaterales. España, al igual que la mayor parte de los miembros del Club de París, ha ido, sistemáticamente, más allá de los esfuerzos mínimos obligatorios que la HIPC exige. Así, de manera voluntaria España ha condonado en todo caso el 100% de la deuda contraída con anterioridad a la llamada “fecha de corte”, aunque la aplicación de la HIPC solamente exigiera una condonación menor. La fecha de corte es aquella en la que un país reestructura su deuda con el Club de París por primera vez. Esta fecha se fija para que la reestructuración de la deuda no afecte a la capacidad del deudor de acceder a nuevo crédito.

España había venido realizando esfuerzos bilaterales adicionales, condonando deuda posterior a la fecha de corte caso por caso, en función de las necesidades de cada país, pero en fechas recientes se ha producido un salto importante en los compromisos de condonación. En julio de 2005, el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo que ha ampliado los compromisos de condonación adicional en la HIPC a la totalidad de la deuda AOD de España posterior a la fecha de corte, a la vez que establece los principios de la política de conversión de deuda y la participación de España en las iniciativas de condonación multilateral de deuda.

En concreto, el Acuerdo:

- Incrementa los compromisos voluntarios sistemáticos de condonación de deuda AOD, pasándose a condonar el 100% de la deuda proveniente de la Ayuda al Desarrollo (FAD) posterior a la fecha de corte. Para los países HIPC ello supone la condonación de 356 millones de euros adicionales en un plazo aproximado de cinco años incluyendo unos 200 millones que serán condonados previsiblemente en el periodo 2005-2006.
- Establece que la condonación de la deuda resultante de esta ampliación de compromisos se instrumentará a través del canje por inversiones públicas en ámbitos centrales para el desarrollo humano sostenible, como la educación, la salud, el medio ambiente y las infraestructuras.
- Afirma el compromiso de España de participar activamente en las iniciativas de condonación de deuda multilateral que se alcancen para aumentar la condonación de deuda que los HIPC mantienen con las Instituciones Financieras Internacionales.

Por otra parte, no se ha extendido el compromiso de condonación de deuda comercial posterior a la fecha de corte principalmente por problemas técnicos (al implicar la condonación de deuda privada), así como por el escaso importe afectado (la deuda comercial posterior a la fecha de corte es muy pequeña).

Las condonaciones realizadas hasta ahora en el marco de la HIPC han supuesto para España hasta el momento un coste total de 1.438,27 millones de euros. En términos globales se estima que la participación española en la iniciativa HIPC representará el 3% del coste total de la iniciativa.

Tabla 2.3.3.a. Operaciones de reestructuración de deuda contabilizadas como AOD (2000-2005).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Anulación de deuda	2,5	417	0	2,1	0,7	348	<b>770,1</b>
Reestructuración de deuda AOD	0,2	8,3	5,7	13,2	5,6	9,3	<b>42,3</b>
Reestructuración de deuda comercial	7,4	9,5	119	55,6	140	109	<b>440</b>
Conversión de deuda	10,8	0	1,1	22,8	15	36	<b>61,8</b>
<b>Total (millones euros)</b>	<b>20,9</b>	<b>435</b>	<b>124</b>	<b>70,9</b>	<b>161</b>	<b>502</b>	<b>1.314,2</b>

Fuente: DGPOLE, SECI (millones de €)

Junto a la Iniciativa HIPC, el otro gran pilar de la cooperación al desarrollo dentro de la política de gestión de deuda es la conversión de deuda. La conversión de deuda permite que lo que es originalmente deuda de un país, se transforme en inversiones productivas y sociales en ese mismo país.

A través de los programas de conversión se persiguen varios objetivos. En primer lugar, la conversión de deuda lleva implícito un alto componente de condonación (que, en algunos casos, puede ser incluso total) y, por lo tanto, supone para el país beneficiario un alivio sustancial de la carga de la deuda. Además, conlleva un aumento de las inversiones en el país deudor y que se dirigen, especialmente, a sectores clave para el desarrollo económico y social del mismo. Por lo tanto, la

conversión supone una condonación de deuda instrumentada de tal manera que se trata de garantizar que los fondos liberados por la condonación reviertan en un mayor desarrollo.

Igualmente, la Administración española está incrementando su coordinación interna en la puesta en marcha de los programas de conversión de deuda por desarrollo y mejorando así su desempeño en la materia, con actuaciones concertadas entre el Ministerio de Economía y la Agencia Española de Cooperación Internacional, tal y como está sucediendo, por ejemplo, en los canjes con Nicaragua o Ecuador. Del mismo modo, se está apostando por la participación social en el diseño y funcionamiento de los mencionados programas de conversión, contando con presencia de ONGD

Tabla 2.3.3.b. Conversión de deuda por inversiones públicas en ejecución 2000-2005

País	Fecha acuerdo	Destino	Importe	Moneda
Costa Rica	05.04.99	Medio Ambiente	4,68	millones US\$
Perú I	18.03.99	Lucha contra la Droga	6	millones US\$
Perú II	29.08.02	Reconstrucción terremoto	7	millones €
El Salvador	28.07.99	Reconstrucción huracán Mitch	0,3	millones US\$
Honduras	13.11.99	Reconstrucción huracán Mitch	17,5	millones US\$
Nicaragua	13.04.00	Reconstrucción huracán Mitch	14,9	millones US\$
República Dominicana	20.01.99	Reconstrucción huracán Georges	2,8	millones US\$
Bolivia	28.09.00	Desarrollo e Infraestructuras	8	millones US\$
Bolivia II	14.04.03	Desarrollo e Infraestructuras	72	millones US\$
Jordania	28.11.00	Desarrollo económico y social	10	millones US\$
Uruguay I	14.04.03	Proyectos de infraestructuras	9,3	millones US\$
Uruguay II	10.05.05	Proyectos de infraestructuras	10,8	millones US\$
Guinea Ecuatorial	10.11.03	Proyectos de interés social	32,4	millones US\$
Marruecos	09.12.03	Renovación de estructuras y promoción del hábitat social	50	millones €
Ecuador	14.02.05	Proyectos de Desarrollo	50	millones €
Honduras	24.09.05	Desarrollo social y educación	115,97	millones €
Nicaragua	24.09.05	Desarrollo social y educación	32,62	millones €
El Salvador	09.12.05	Educación	8,3	millones €
Argelia	22.06.06	Reforma del sistema financiero y formación	30	millones €
Perú III	04.10.06	Educación	15,66	millones €

Tabla 2.3.3.c. Programas de conversión de deuda por inversiones en ejecución (marzo de 2006)

<b>Programas de conversión en inversiones públicas</b>			
<b>País</b>	<b>Fecha acuerdo</b>	<b>Destino</b>	<b>Importe €</b>
Costa Rica	05.04.99	Medio Ambiente	4
Perú I	18.03.99	Lucha contra la Droga	4,6
Perú II	29.08.02	Reconstrucción de zona Sur afectada por el terremoto: educación, sanidad	10
El Salvador	28.07.99	Programa de reconstrucción: zona afectada por el huracán Mitch	0,23
Honduras	13.11.99	Programa de Reconstrucción: zona afectada por el huracán Mitch	13
Nicaragua	13.04.00	Programa de Reconstrucción: zona afectada por el huracán Mitch	11,4
República Dominicana	20.01.99	Programa de Reconstrucción: zona afectada por el huracán Georges	2
Bolivia	28.09.00	Desarrollo e Infraestructuras	6
Bolivia II	14.04.03	Desarrollo e Infraestructuras, pref. Sector educación.	55
Jordania	28.11.00	Desarrollo económico y social	7,6
Uruguay	10.04.03	Proyectos de infraestructuras	7
Guinea Ecuatorial	10.11.03	Proyectos de Interés Social	25,5
Marruecos	09.12.03	Renovación de estructuras y promoción del hábitat social	50
Ecuador	14.03.05	Educación	39
Uruguay	10.05.05	Desarrollo medioambiental	9
Honduras	24.09.05	Desarrollo social y educación	116
Nicaragua	24.09.05	Desarrollo social y educación	32,6
El Salvador	09.12.05	Proyectos educativos	8,5
Perú	04.10.06	Proyectos de desarrollo, educación	19,5
<b>Total públicas</b>			<b>420,93</b>
<b>Programas de conversión en inversiones privadas</b>			
<b>País</b>	<b>Fecha acuerdo</b>	<b>Destino</b>	<b>Importe €</b>
Marruecos I y II	03.12.96 31.07.99	Toda Inversión española	65,4
Marruecos III	19.09.00	Toda Inversión española	30,5
Marruecos IV	08.12.03	Toda Inversión Española	40
Jordania	02.02.00	Desarrollo económico y social	9
Bulgaria	24.09.98	Privatizaciones	28
Argelia	02.03.02	Toda Inversión española	30,5
Guinea Ecuatorial	10.11.03	Toda Inversión española	16,5
<b>Total públicas</b>			<b>220</b>
<b>TOTAL PÚBLICA Y PRIVADA</b>			<b>640,83</b>

Fuente: DG Financiación Internacional, Ministerio de Economía y Hacienda

en los comités técnicos encargados de diseñar y ejecutar los acuerdos binacionales de canje de deuda. En lo que se refiere a la ejecución de los proyectos, se promoverá la presencia en los mismos de empresas y ONGD españolas, junto con otras entidades de los países deudores como posibles ejecutores de dichos proyectos.

La política de conversión de deuda se realiza siguiendo los siguientes principios:

- Mantenimiento de relaciones financieras regulares con España y con la comunidad internacional en general.
- Coherencia y coordinación con la política general mantenida con respecto al país beneficiario.
- Alivio de la situación de endeudamiento del país beneficiario.
- Consistencia con el marco presupuestario español.

En total, España ha convertido deuda por importe de 641 millones de euros. De ellos, 421 millones (66%) se han dedicado a conversión por inversiones públicas, y 220 millones (34%) se han destinado a programas de conversión en inversiones privadas.

Los fondos comprometidos se destinarán a programas de educación, medio ambiente, infraestructuras y a proyectos sociales en países del área subsahariana. Estas iniciativas pretenden intensificar el compromiso del Gobierno español en la lucha contra los problemas de sobreendeudamiento de los países en vías de desarrollo y suponen un esfuerzo añadido en el compromiso de aumentar la Ayuda Oficial al Desarrollo.

En este sentido, la política de canje de deuda primará la conversión por educación, como uno de los pilares esenciales para el desarrollo económico, humano y social y para promover el progreso de los países receptores. La política de conversión también prevé la actuación en proyectos medioambientales en el marco del Protocolo de Kioto. Otra vertiente es la necesidad de continuar financiando proyectos de infraestructuras, tal y como han reclamado el Banco Mundial y otras instituciones, en respuesta a las demandas de los países en desarrollo.

Por otra parte, el carácter crítico de la pobreza y sobreendeudamiento de los países del África Subsahariana requiere que España responda de manera concreta a dichos problemas, puestos de manifiesto por el Informe de la Comisión para África. Así, se dedicará una parte sustancial del Plan de acción sobre la deuda, 186 millones de euros, a proyectos en Uganda, Tanzania, Etiopía, Burkina Faso, Mauritania y Senegal, entre otros países.

Un último asunto merece una mención especialmente destacada: se trata de la aprobación de la Ley reguladora de la gestión de la deuda externa, que se encuentra al momento de redactarse este informe en sus últimos trámites de aprobación, que tendrá lugar con toda seguridad antes del final de 2006<sup>1</sup>.

La proposición de ley ha estado sujeta a intensas negociaciones entre todos los grupos parlamentarios. La deuda externa a la que hace referencia la ley es la que se deriva de los créditos bilaterales concedidos en términos concesionales por el Estado español con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo, así como para la deuda soberana con origen en los seguros de créditos a la exportación concedidos por la Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE), e igualmente para cualquier otro mecanismo de crédito al exterior (art. 1.3).

La ley recoge las diferentes modalidades de actuación en relación con la deuda externa: reestructuraciones, condonaciones, aportaciones a los fondos multilaterales existentes para abordar el problema del sobreendeudamiento, operaciones de conversión de deuda externa por desarrollo humano, operaciones de cobro anticipado, titulación de deuda y venta de deuda, así como cualquier otro que contribuya a la consecución de los objetivos que se pretenden con la ley (art. 4).

La normativa da carácter legal a la necesidad de coordinación entre las diferentes instancias de la administración (art. 3c), establece la obligación de información anual al Congreso de los Diputados de las medidas habidas y previstas para el siguiente ejercicio (disposición adicional primera) y contempla asimismo la posibilidad de que el Consejo de Cooperación, órgano consultivo y de participación, reciba la misma información que los legisladores (disposición adicional tercera), suponiendo un significativo avance en materia de transparencia.

<sup>1</sup> El 5 de octubre de 2006 la Comisión de Asuntos Exteriores y de Cooperación emitió su dictamen y el 18 de octubre el Pleno del Senado la aprobó modificaciones (de los 231 votos emitidos, 228 a favor y 3 en contra). Tal como dispone el artículo 90 de la Constitución, se dará traslado de las enmiendas aprobadas por el Senado al Congreso de los Diputados para que este se pronuncie sobre las mismas de forma previa a la sanción del texto definitivo por Su Majestad el Rey.

La inminente aprobación y entrada en vigor de esta ley supondrá, a buen seguro una mejoría notable en la coordinación, coherencia y transparencia de la política de tratamiento de la deuda al interior de la Administración española y hacia la ciudadanía y el conjunto de la sociedad.

## 2.3. Comercio internacional

### 2.3.1. Relevancia y condiciones del entorno

El comercio internacional, como nos indica la experiencia histórica, tiene una indudable influencia sobre los procesos de desarrollo y las posibilidades de crecimiento de todos los países. Por ello, las normativas aplicables en la materia resultan determinantes para los países en desarrollo, que cuentan con ventajas comparativas en ciertos sectores y productos —en general, materias primas y productos intensivos en el uso de mano de obra— y que deberían beneficiarse en un futuro próximo de un mejor acceso a los mercados internacionales.

Dos aspectos habrían de ser tenidos especialmente en cuenta a la hora de abordar la realidad del comercio para los países en desarrollo:

- El éxito en la inserción internacional no es un producto espontáneo de la apertura, requiriendo de los países no sólo políticas macroeconómicas sanas, sino también medidas destinadas a promover capacidades competitivas (a través del recurso a las posibilidades que brindan las políticas industrial, regional y tecnológica).

- De acuerdo con lo señalado en el punto anterior, es conveniente que los países más pobres disfruten del correspondiente trato especial y diferenciado, inclusive de cierta holgura para definir la secuencia temporal de la liberalización y las medidas complementarias requeridas para garantizar una inserción internacional ventajosa.

Así, la atención a los intereses de los países en desarrollo, y en particular, el otorgamiento a los mismos de un trato especial y diferenciado, constituye uno de los temas fundamentales de la Agenda de Desarrollo de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La vertiente de desarrollo está integrada de manera transversal en la negociación como elemento fundamental para atender las especiales necesidades del desarrollo.

### Objetivos para un mejor aprovechamiento del comercio internacional para los países en desarrollo

1. En primer lugar, habría de avanzarse hacia una mayor liberalización del mercado agrícola de los países desarrollados y de los países en desarrollo más avanzados.

Las políticas agrícolas de los países desarrollados han generado, en algunos casos, una producción que excede a la demanda de sus mercados internos. Para dar salida a dichos excedentes, han utilizado diversos sistemas de apoyo a las exportaciones, subvenciones o créditos a la exportación, ayuda alimentaria condicionada o comercio de estado. La aplicación de estas políticas ha ocasionado distorsiones en el comercio mundial de productos agropecuarios.

En el marco de la actual ronda negociadora de la OMC, la UE ha propuesto la eliminación de cualquier forma de apoyo a la exportación antes del año 2013. De hecho, en la Declaración Ministerial de Hong Kong (diciembre 2005), los estados miembros de la OMC se comprometieron a eliminar todas las formas de subvenciones a la exportación, así como aquellas medidas de efecto equivalente para 2013.

Por otro lado, debería realizarse una reducción en la protección arancelaria, y una transformación productiva en los países en desarrollo dirigida a potenciar sus sectores con mayores ventajas comparativas, evitando los monocultivos destinados exclusivamente a la exportación y dando una atención prioritaria a las necesidades alimentarias de su población.

En todo caso, la reducción de las medidas de apoyo a la exportación y de los aranceles por parte de los países desarrollados, deben ir acompañadas de una creciente responsabilidad social por parte de los gobiernos de los países en desarrollo y de las compañías internacionales que operan en el campo agroalimentario en dichos países, en particular en lo referido a las condiciones sociales y laborales de sus trabajadores así como en el control del impacto ambiental de sus intervenciones.

2. Avanzar en la mejora del acceso a los mercados de las producciones manufacturadas o no agrícolas (NAMA), y en una liberalización de los servicios acorde a las necesidades y capacidades de los países más pobres.

La liberalización del comercio debe afectar, necesariamente, a los productos manufacturados. La existencia de

ciertos picos arancelarios referidos a sectores considerados como sensibles, y aplicados también por países de desarrollo medio, afectan a las exportaciones industriales y a las posibilidades de avanzar en la diversificación productiva de los países más pobres. En la reducción de las barreras comerciales deberán de participar, no solo los países desarrollados, sino también los de desarrollo medio, estimulando así un aumento del comercio Sur-Sur.

A este respecto, en Hong Kong, con el fin de facilitar el acceso a mercados de bienes no agrícolas (NAMA) se aprobó la propuesta de aplicación de una fórmula suiza para la reducción o eliminación de los aranceles, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo.

La Ronda de Doha, llamada Ronda del Desarrollo, busca alcanzar un mayor acceso a los mercados para los países en desarrollo en agricultura, en NAMA y en servicios.

En cuanto a la liberalización de los servicios, se trata de una materia delicada que requiere numerosas cautelas para resultar beneficiosa para los países en desarrollo. En este momento existen diferencias de opinión entre los países desarrollados y los países en desarrollo, respecto a cuales son los sectores que podrían ser afectados por la liberalización, y en qué medida ésta podría afectar a las necesidades sociales básicas de la población.

Por otra parte, en el ámbito de los derechos de la propiedad intelectual, el problema se plantea en dos ámbitos distintos: el de la normativa general sobre los derechos de la propiedad, y el más específico de los productos que están relacionados con la salud de la población. A partir de la Conferencia de Doha se han avanzado algunas iniciativas, entre las que destacan:

En el contexto de las salud pública, la modificación del Acuerdo Sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS) para permitir que los países que no tienen la suficiente capacidad de producción de medicamentos puedan beneficiarse de la flexibilidad otorgada por la concesión de licencias obligatorias sobre medicamentos patentados para hacer frente a las crisis de salud pública. Un ámbito en el que se ha puesto a la aceptación de los socios un protocolo para la modificación de TRIPS, pendiente de aprobación.

En lo relativo a la relación entre el acuerdo TRIPS y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la protección

de los conocimientos tradicionales y el folclore, se está discutiendo la compatibilidad entre ambos, y la posible necesidad de incorporar un sistema que incorpore un requerimiento obligatorio para revelar el país de origen o la fuente de recursos genéticos en las solicitudes de patentes.

3. En tercer lugar, se debe tender hacia una mayor integración y peso de los países en desarrollo en las Rondas de Negociación de la OMC.

En lo que se refiere al modo de funcionamiento, es precisa una participación más abierta y fructífera de los países en desarrollo, apoyando sus posibilidades de mantener delegaciones permanentes, fortaleciendo sus capacidades técnicas de cara a las negociaciones, y dotando de mayor efecto multilateral a los procedimientos de resolución de contenciosos.

Es necesario apoyar muy especialmente a los PMA, que son quienes mayores problemas tienen para defender sus intereses en la negociación multilateral, evitando que queden difuminados en el grupo de los países en desarrollo más avanzados y con un fuerte potencial exportador y cuyos intereses reales distan mucho de ser los mismos que los de los países más pobres.

En este ámbito, la VI Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong acordó el establecimiento de una nueva iniciativa de la OMC sobre la Ayuda para el Comercio (Aid For Trade). La UE se comprometió en dicha Conferencia a destinar 2.000 millones de euros al año a partir de 2010 para las actividades de asistencia técnica y creación de capacidades relacionadas con el comercio, que forman parte de este Programa de Ayuda. Las conclusiones del CAGRE de octubre reafirmaron este compromiso.

En el marco de la OMC, en 1997 surgió el Marco Integrado para la ayuda técnica relacionada con el comercio para los países menos adelantados (conocido como Marco Integrado), un Grupo de trabajo paralelo al de Ayuda para el comercio, del que España no forma parte por el momento.

Su principal objetivo es la mejora de la capacidad de los PMA para formular, negociar y ejecutar la política comercial, con el fin último de su integración completa en el sistema multilateral de comercio, con el aprovechamiento de las oportunidades de mercado que ello supone. Así, se persigue potenciar que las políticas

comerciales se incorporen a los planes nacionales de desarrollo de los PMA.

4. Por último, el aprovechamiento de los efectos benéficos del comercio internacional también pasa por la definición de políticas internas en los países en desarrollo adecuadas al nuevo contexto internacional.

En concreto, podrían ser procesos de apertura comercial graduales y acompañados de estrategias encaminadas al fortalecimiento de las capacidades productivas de los sectores de exportación, así como el establecimiento de un entorno jurídico estable que de seguridad a las inversiones nacionales e internacionales o la introducción de normas que garanticen el respeto de los derechos de los trabajadores, poniendo en práctica las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Mientras, a escala global sería necesaria una legislación antimonopolio que evitara que fueran únicamente los grandes trust internacionales o las grandes empresas multinacionales quienes se beneficiaran de esa mayor apertura comercial, en detrimento del pequeño productor de los países en desarrollo y desarrollados.

En este sentido, el establecimiento del nuevo programa de trabajo de la OMC sobre Ayuda para el Comercio (*Aid For Trade*) podrá impulsar la capacidad productiva de dichos países. Gran parte del éxito en este proceso de apertura comercial vendrá determinado por la intensidad y la calidad del papel que tomen en el mismo las instituciones de los países en desarrollo.

Para poder alcanzar los ODM en el año 2015 es necesario reactivar cuanto antes las negociaciones de la Ronda de Doha ya que sus resultados podrían permitir la creación de nuevas oportunidades para los países en desarrollo a través de su mayor integración en el sistema multilateral de comercio.

En la Conferencia Ministerial de Hong Kong se reafirmó la necesidad de avanzar en las disposiciones que reconocen un Trato Especial y Diferenciado para los países en desarrollo. En particular, se adoptaron parte de las propuestas presentadas por los PMA en lo relativo, entre otros asuntos, a inversiones relacionadas con el comercio y se acordó que los países desarrollados concederían acceso a los mercados libres de derechos y contingentes para un 97% de los productos originarios de los PMA en 2008 o, en todo caso, al final del periodo de puesta en aplicación de los acuerdos de la Ronda. Asimismo, se recordó que las concesiones

realizadas por los PMA estarán supeditadas a sus necesidades de desarrollo, finanzas y comercio.

Por otro lado, en los esfuerzos de reducción arancelaria han de participar todos los miembros, excepto los PMA, aunque los demás países en desarrollo gozarán de un trato especial y diferenciado. En un mundo en que el comercio Sur/Sur es cada vez más importante, las reducciones de la protección en los países en desarrollo, siempre dentro de un tratamiento especial, han de favorecer en gran medida a las exportaciones entre sí de tales países.

Además, el Tratamiento Especial y Diferenciado se extiende al conjunto de los Acuerdos de la OMC (como Antidumping, Subvenciones y Medidas Compensatorias, Obstáculos Técnicos al Comercio, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias).

El resultado de las negociaciones en servicios respetará el derecho de los países en desarrollo a proteger sus servicios públicos y debería promover el acceso a la tecnología y a las oportunidades de inversión en servicios de infraestructura fundamentales, como las telecomunicaciones, el transporte, la energía y los servicios relacionados con el agua, así como en servicios financieros

La UE, en el marco de la reforma de la Política Agraria Común (PAC), ha reducido considerablemente el nivel de distorsión comercial, relacionada con sus medidas de apoyo del sector agrario. Para facilitar el desarrollo agrícola de los países en desarrollo, será necesario además establecer otras medidas en el ámbito de la cooperación internacional, que permitan a estos países, en primer lugar garantizar el abastecimiento adecuado de alimentos a su población, tanto en cantidad como en calidad y a continuación, mejorar sus condiciones de producción, transformación y comercialización de forma que les permitan competir en unos mercados internacionales más abiertos.

En materia de comercio de servicios, la UE quiere lograr un resultado de las negociaciones sobre el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) que proporcione nuevas y significativas oportunidades de acceso a los mercados en sectores y modos de abastecimiento importantes para los países en desarrollo, incluido el ACGS Modo 4 (suministro de servicios mediante el movimiento temporal de personas físicas, cuestión que no coincide con la libre movilidad de los trabajadores).

España apoya la reactivación de las negociaciones de la Ronda de Doha y mantiene el objetivo de lograr un acuerdo ambicioso, global y equilibrado que ofrezca nuevas oportunidades de negocio a través de la apertura efectiva de los mercados, cuyos mayores beneficiarios sean los países en desarrollo, especialmente los más pobres, y los sectores más vulnerables de su población.

### 2.3.2. Estado actual del tema

En relación con la contribución de España para lograr una mayor difusión de los efectos positivos del comercio sobre las economías en desarrollo, cabe destacar que:

1. España, como miembro de la UE, apoyó activamente los cambios realizados en el nuevo reglamento del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). El SPG es un instrumento importante de la política de desarrollo y comercial de la Unión Europea que, mediante la reducción o exención arancelaria para gran cantidad de productos originarios de los países en desarrollo, contribuye a impulsar sus exportaciones y el flujo de inversiones hacia ellos, estimulando así su desarrollo económico.

El actual reglamento de aplicación del SPG incluye tres regímenes: el régimen general, el SPG+ y la iniciativa todo menos armas (EBA).

El régimen general concede una reducción de 3,5 puntos respecto al arancel normal para los productos sensibles para la Unión Europea y exención total para los no sensibles, dentro de una gran cantidad de productos agrícolas e industriales originarios de los países en desarrollo. Desde el 1 de enero de 2006, fecha de entrada en vigor del actual reglamento, este listado de productos se incrementa en unos 300.

El régimen de estímulo al desarrollo sostenible y al buen gobierno (SPG+) concede exención arancelaria total para todos los productos cubiertos por el SPG procedentes de aquellos países en desarrollo vulnerables que ratifiquen y apliquen efectivamente una serie de Convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales, medioambientales, de lucha contra la corrupción y las drogas. Este régimen, de nueva creación, sustituye a los antiguos regímenes de estímulo social y medioambiental y al SPG-droga.

Por último, el actual reglamento mantiene el régimen especial para los Países Menos Avanzados, también denominado Iniciativa EBA, que otorga exención total para todos los productos procedentes de estos países, salvo las armas y las drogas. Este régimen, desde su creación en 2001, se ha convertido en una referencia fundamental a nivel internacional, de forma que tanto en las actuales negociaciones de la OMC como en otros foros, se está demandando a otros países desarrollados la puesta en marcha de un esquema similar.

En definitiva, el actual SPG, al incrementar el número de productos cubiertos, simplificar los esquemas y realzar la importancia del desarrollo sostenible, se configura como un instrumento relevante de la política de desarrollo de la UE, contribuyendo a reforzar sus compromisos internacionales en la materia.

En paralelo a la aprobación del nuevo SPG, se ha decidido llevar a cabo una reforma de las reglas de origen en los Acuerdos comerciales preferenciales de la UE, que busca, entre otros objetivos, simplificar y flexibilizar adecuadamente las reglas para favorecer a los países en desarrollo. Las modificaciones se introducirán en primer lugar en las reglas de origen del SPG, estando previsto que las nuevas reglas entren en vigor a lo largo del año 2007.

Esta simplificación y flexibilización de las reglas de origen preferenciales contribuirá a incrementar la utilización de las preferencias comerciales por parte de los países beneficiarios, lo que supondrá un complemento fundamental del nuevo SPG.

2. Con respecto al segundo de los objetivos, la mayor participación de los países en desarrollo en las Rondas de Negociación de la OMC, España ha venido dotando recursos para la creación de capacidades comerciales de estos países. La Declaración de Doha estableció una estrategia nueva para la cooperación técnica a través de la OMC. España apoya esta nueva estrategia a través de sus contribuciones regulares a la organización y a través de contribuciones voluntarias adicionales, las cuales han aumentado de 100.000 euros en 2001 a 342.000 euros en 2006. Este tipo de apoyo es suministrado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y en menor medida por otras instancias de la administración como el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Dado que la mayor parte de esta cooperación técnica es canalizada por la OMC a los países africanos, España trata de focalizar su apoyo técnico en cuestiones de comercio en los países latinoamericanos, con posibilidades de ampliarse a los países africanos.

No obstante, también son de destacar otras actuaciones como las diversas iniciativas de la Cooperación Española destinadas a la incorporación del comercio en los Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza o en los planes de desarrollo, como sucede, por ejemplo, en el caso concreto de Marruecos.

3. La vertiente europea de la ayuda para el comercio la constituyen los EPA, que surgen a raíz del Acuerdo de Cotonú de 2000, en el marco de la liberalización comercial de la OMC y deberán entrar en vigor antes del 1 de enero de 2008.

4. En este contexto, tampoco conviene perder de vista la UNCTAD y la aportación española a la misma, a través de la cual se pretende reforzar la perspectiva *pro-poor growth* (crecimiento a favor siempre de los sectores pobres), más allá por tanto de la mera capacidad de crecimiento macroeconómico de los países. El acuerdo específico de cooperación 2006, firmado entre la UNCTAD y la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo el 13 de septiembre implica una contribución española de 300.000 euros para el año 2006, situando a España en el octavo lugar. Esta contribución permitirá financiar proyectos en países centro y sudamericanos, cubriendo así áreas geográficas de menor interés por los grandes donantes.

### 2.3.3. Perspectivas y proyecciones de futuro

El *Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008* no sólo establece la continuación del trabajo realizado hasta su aprobación en los tres objetivos anteriormente definidos, sino que profundiza y desarrolla con más claridad su labor en este terreno. Las tendencias en cada uno de los tres objetivos serán las siguientes:

1. Ya está en vigor el nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas, con lo cual los países en desarrollo se están beneficiando de un mejor acceso al mercado comunitario.

Además, el Plan Director establece que “se promoverá activamente el avance en el objetivo de la Cooperación

Española de garantizar un mejor acceso a los mercados comunitarios de las exportaciones de los países en desarrollo. El Gobierno español promoverá este objetivo ante los organismos comunitarios, considerando las sensibilidades y efectos que puedan confluir con otras políticas comunitarias y nacionales de carácter sectorial”.

Por otro lado, se refuerza esta idea al concretar que España, en congruencia con la recomendación 8 del Proyecto del Milenio de Naciones Unidas, mantendrá en el seno de la Unión Europea una política de respaldo hacia la sustancial reducción de las subvenciones a la exportación ya propuesta, y a un mayor acceso de los productos y servicios de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados.

En este sentido, cabe añadir que la UE se ha comprometido a suprimir las subvenciones a la exportación antes de 2010, siempre que el resto de los países se comprometan a eliminar las otras formas de apoyo a la exportación: comercio de estado, ayuda alimentaria condicionada o los créditos a la exportación.

2. De acuerdo con el segundo de los objetivos, la ayuda destinada a la creación de capacidades comerciales en los países en desarrollo tendrá cada vez mayor peso. Así lo demuestra la aportación en 2006 de donaciones al Fondo Fiduciario Mundial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para la cooperación técnica y la formación que se dirigirán a programas de asistencia técnica de la OMC en la región de América Latina y que ha alcanzado una cifra de 342.000 euros. En este sentido, conviene reflexionar sobre las dimensiones que puede y debe alcanzar la iniciativa de ayuda para el comercio.

Esta actuación se ve reforzada con la dotación de recursos realizada durante los años 2005 y 2006 al Fondo Fiduciario para la asistencia técnica al comercio de la UNCTAD. Entre otras áreas de intervención, las aportaciones de España a este Fondo se dirigen al apoyo en la negociación sobre el comercio de servicios a nivel bilateral y multilateral, además del desarrollo de las capacidades en el campo de la facilitación del comercio y los servicios relacionados. Estos recursos se concentrarán en los países de la región de América Latina y del Norte de África.

En concreto, la primera vez que España realizó una aportación de este tipo a la UNCTAD, tuvo lugar con la firma de un Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (Secretaría

de Estado de Comercio y Turismo) y la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo, el 1 de julio de 2005. Dicho acuerdo representó un paso más en el cumplimiento de las actuales orientaciones de reforzamiento de la cooperación a través de instituciones multilaterales. Concretamente, la aportación española tanto en el año 2005 como en el año 2006 asciende a 300.000 euros anuales. Con esta iniciativa en la UNCTAD, que se pretende que mantenga la continuidad en el tiempo, se contribuye al desarrollo social y económico de los países receptores de la asistencia técnica financiada con estos fondos.

Del mismo modo, la ONUDI es otro potencial destinatario de los recursos que España pone a disposición de los países en desarrollo, en especial desde su sección dedicada a la generación de capacidades comerciales, que presta atención a la preparación para la adaptación a las normativas técnicas y sanitarias. Igualmente hay intención de dar un mayor apoyo a la NEPAD y a la Unión Africana, como expresión del mayor compromiso con África Subsahariana.

3. Además de lo anterior, es preciso recordar que el Plan Director reconoce el papel fundamental de las instituciones para un funcionamiento correcto de los mercados. De forma que aparece como determinante el fortalecimiento de instituciones que favorezcan la creación de un entorno económico adecuado para el desarrollo del sector privado y del comercio internacional.

4. Por último, debe considerarse que el conjunto de la AOD bilateral española dirigida a potenciar capacidades comerciales, tanto exportadoras como de mercados internos, que será ejecutada desde diferentes instancias de la administración, deberá ser consistente con sus estrategias generales de actuación – el Plan Director y el resto de sus documentos estratégicos –.

## 2.4. Sostenibilidad ambiental

### 2.4.1. Relevancia y condiciones del entorno

La Declaración del Milenio señala que “No debemos escatimar esfuerzos por liberar a toda la humanidad, y ante todo a nuestros hijos y nietos, de la amenaza de vivir en un planeta irremediamente dañado por las actividades del hombre, y cuyos recursos ya no alcancen para satisfacer sus necesidades”. El pilar ambiental es, entonces, uno de los factores claves

para un desarrollo futuro sostenible a escala global; es necesario atender a un concepto de sostenibilidad que engloba las dimensiones social, económica y ambiental.

Cabe citar cuatro problemas ambientales de carácter global a los que la comunidad internacional en su conjunto, pero especialmente los países industrializados han de enfrentarse a: (i) el cambio climático, producido principalmente por los gases de efecto invernadero y que conduce a un progresivo aumento de la temperatura de la tierra, (ii) el agotamiento de la capa de ozono, provocado principalmente por las emisiones de clorofluorcarbonados (CFC) y que favorece la entrada de rayos ultravioletas con graves efectos para todas las especies, (iii) la contaminación del medio físico —aire, agua, suelos— derivada de la actividad humana y en especial de la generación de residuos, y (iv) la destrucción de los recursos naturales —deforestación, desertización y pérdida de biodiversidad entre otros—.

Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se encuentra el de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente Objetivo 7:

*Meta 9: Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.*

*Meta 10: Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable.*

*Meta 11: Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020.*

Más allá de las metas establecidas para los países en desarrollo en esta sección nos referiremos a la sostenibilidad ambiental desde la perspectiva de la responsabilidad de los países industrializados en la actual situación de deterioro ambiental global y en que medida se están planteando vías para abordar esos problemas. Se trata por tanto de la revisión del ODM número 7, pero desde la perspectiva de la responsabilidad y actuaciones de los donantes. Dicho de otro modo, para lograr la sostenibilidad medioambiental, los países donantes también deberán integrar los principios del desarrollo sostenible en sus programas y políticas nacionales así como revertir la pérdida de recursos nacionales (meta 9). Asimismo, los principios a integrar en las políticas

nacionales deberían dirigirse a preservar o aumentar la superficie forestal, preservar la biodiversidad, contribuir a una mayor eficiencia energética y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (tal y como establecen los indicadores 25 a 29 de los ODM).

Por lo que respecta a la superficie forestal mundial, asciende en la actualidad al 30% del total (excluyendo el territorio de la Antártida), y está siguiendo una tendencia descendente. La proporción de superficie forestal, además, explica el 90% de la biodiversidad del planeta. Resulta por tanto imprescindible proteger las áreas forestales para ralentizar la pérdida de biodiversidad. Por otra parte, las emisiones producidas por la deforestación suponen el 20-25% de las emisiones globales del planeta. Por ello, debe prestarse especial atención a la deforestación para contener el impacto del efecto invernadero sobre el cambio climático. La posición de los países en desarrollo frente a los desarrollados en este punto concreto resulta particularmente frágil: por una parte, los países en desarrollo son más vulnerables a los impactos producidos por el cambio climático pues dependen en mayor medida de actividades económicas como la agricultura o la pesca. Pero tienen menos capacidad de reacción que los desarrollados para responder al cambio climático.

Los países más industrializados tienen un consumo energético muy superior en términos absolutos —y son, por tanto, los responsables principales del deterioro ambiental a escala global— a pesar de que tengan niveles superiores de eficiencia energética. Varias economías emergentes con un crecimiento con fuertes efectos sobre el medio ambiente —Brasil, Rusia, India, China y México— están pasando a jugar un rol impor-

tante tanto en el grado de deterioro ambiental como en las medidas correctoras aplicables. La Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático establece el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y establece que la lucha contra este fenómeno dependerá de las respectivas capacidades de cada país para hacer frente al mismo.

#### 2.4.2. Estado actual del tema

En los países de mayor ingreso, el consumo energético también es mayor. Por ejemplo, los países de ingreso alto, con un Producto Interior Bruto (PIB) conjunto de más de 26 billones de dólares corrientes en 2002, registraron un consumo energético de cerca de 5.400 kt por unidad de PIB. Donde menor fue el consumo energético ese mismo año fue en el sur de Asia (468 kt por unidad de PIB), región cuyo PIB ascendía a 657 miles de millones de dólares. Asimismo, las regiones con mayor uso energético también son las que más dióxido de carbono emiten —los países de ingreso alto emiten 12 toneladas métricas per cápita—, variable que también guarda relación con el nivel de renta.

A pesar de todo ello, los países desarrollados también registran mayor eficiencia energética, esto es, consumen menos energía por unidad de PIB. Dicho de otro modo, la producción de bienes y servicios en los países más avanzados requiere de un menor consumo proporcional de energía.

Para los países industrializados, se trataría entonces, por una parte, de que persistieran las mejoras tecnológicas que permiten mejorar paulatinamente la eficiencia energética, al tiempo que se redujera el con-

Cuadro 2.4.2.a. Eficiencia energética por regiones.

	Consumo energético	Emisiones de CO <sub>2</sub>	PIB (en miles de millones de USD)
Grupo de países de ingreso alto	5.395	12	26.176
Europa y Asia central	2.698	7	1.140
Norte de África y Oriente Medio	1.504	4	665
América Latina y el Caribe	1.156	3	1.704
Asia oriental y Pacífico	904	2	1.816
África Subsahariana	667	1	337
Sur de Asia	468	1	657

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators, base de datos estadísticos online. (consumo energético por unidad de PIB, emisiones de dióxido de carbono en toneladas métricas per cápita y PIB en miles de millones de dólares corrientes, 2002)

sumo absoluto y permitiera una reducción sustancial de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Es trascendental también aumentar las inversiones en energías renovables para evitar la dependencia de fuentes no renovables, como el gas o el petróleo que empiezan a ofrecer síntomas de agotamiento, lo que, unido al aumento de la demanda de algunas economías emergentes explica la tendencia al alza de precios que ya se han más que duplicado en sólo tres años, en el caso del petróleo. Este es un tema de preocupación creciente y al que habría que prestar mayor atención en un futuro próximo.

En el caso de España, a pesar de su participación en la mayor parte de los acuerdos internacionales en materia de desarrollo ambientalmente sostenible, con la firma entre otros, en 1993, del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto en 2002, las políticas activas emprendidas hasta la fecha deberán intensificarse, pues ni el consumo energético ni las emisiones de CO<sub>2</sub> han registrado mejoras sustanciales en los últimos años.

La Oficina Española de Cambio Climático realiza funciones técnicas y de gestión del secretariado del Consejo Nacional del Clima, se encarga del seguimiento de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y de impulsar las políticas y medidas para su correcta aplicación en España, actúa como punto focal del Ministerio de Medio Ambiente respecto de los organismos y convenios internacionales especializados en materia de cambio climático, participa en la representación institucional del ministerio en los foros internacionales en materia de cambio climático a los distintos órganos de las Administraciones públicas y colabora con las Comunidades Autónomas en el análisis de las repercusiones que el cambio climático tiene en las materias de su competencia.

Como consecuencia de la adopción de la Directiva de Comercio de Derechos de Emisión europea, España adoptó la Ley 1/2005, por la que se rige este comercio de emisiones en nuestro país. Esta Ley exige la elaboración de un Plan Nacional de Asignación que establezca cómo se reparte una cantidad total de derechos entre las instalaciones afectadas, cuál es esta cantidad total, y cuánto le corresponde a cada instalación incluida en el ámbito de aplicación de esta Ley (esta cantidad establece cuánto podrá emitir cada instalación durante un determinado periodo).

En julio de 2006, se presentó el nuevo borrador de Plan Nacional de Asignación, donde se fija la senda de cumplimiento para el primer periodo de compromiso (2008-2012). Según el mismo, las emisiones totales de GEI durante el periodo 2008-2012 no deberían sobrepasar más allá de un 37% las emisiones del año base multiplicadas por cinco. Esta cifra se alcanza sumando el objetivo de limitación del Protocolo de Kioto para España (+15%) a la estimación de absorción por sumideros de carbono (un máximo del 2%) y los créditos que se obtendrán a través de los mecanismos de flexibilidad de Kioto (20%).

En el marco de la Ley 1/2005, se creó en 2004 la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC) y es un órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión y el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias de información inherentes a éste.

El más antiguo de los órganos relacionados con el cambio climático es el Consejo Nacional del Clima (CNC), creado en 1999 y que es un órgano colegiado en el que están representadas las Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Organizaciones no Gubernamentales... entre cuyas funciones tiene encomendada la realización de propuestas y recomendaciones para definir políticas y medidas de lucha frente al cambio climático y estrategias de limitación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Además, todas las decisiones relevantes que han de tomarse sobre el Plan Nacional de Asignación pasan por el Grupo Interministerial de Cambio Climático (GICC) constituido por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en mayo de 2004.

El ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Economía y Hacienda han diseñado una estrategia conjunta para la utilización de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto, con el fin de materializar el objetivo de adquirir los créditos necesarios en los mercados internacionales. Así se está realizando una fuerte inversión en fondos de carbono gestionados por instituciones financieras multilaterales. Estos fondos se dirigen a financiar proyectos que contribuyan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en países en desarrollo y en economías en transición, a tra-

vés de Mecanismos de Desarrollo Limpio y de Aplicación Conjunta. Como participante en estos fondos, España obtendrá las reducciones de emisiones procedentes de los proyectos, al mismo tiempo que se promueve la transferencia de tecnologías limpias, la eficiencia energética y el desarrollo sostenible en los países menos favorecidos.

En 2004 se firmó una carta de compromiso con el Banco Mundial para invertir 205 millones de euros con la finalidad de obtener 40 Mt de CO<sub>2</sub> mediante los siguientes fondos: el Fondo Español de Carbono, el Fondo de BioCarbono, y el Fondo de Carbono para el Desarrollo Comunitario. El Fondo Español de Carbono, establecido para la obtención de 34 MT CO<sub>2</sub> eq, supone la mayor canalización de recursos con 170 millones de euros y un tramo adicional de 50 millones de euros recientemente abierto a la participación del sector privado. Adicionalmente España contribuye al Programa de Asistencia Técnica del Banco con 5 millones de euros cuyo objetivo es mejorar la capacitación de los países anfitriones de proyectos.

Asimismo, en octubre de 2005 se firmó con la Corporación Andina de Fomento (CAF) un acuerdo para la puesta en marcha de la Iniciativa Iberoamericana de Carbono (IIC) que permitirá la adquisición de 9 Mt CO<sub>2</sub> eq a cambio de una inversión de capital público de 47 millones de euros.

Por último, recientemente se ha aprobado la participación en el Multilateral Carbon Credit Fund, gestionado por el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) con una participación inicial de 35 millones de euros.

Por otro lado, el Gobierno español, con la intensa participación de los distintos ministerios competentes, ha apoyado la utilización de los instrumentos transversales de promoción de la inversión exterior de las empresas españolas como instrumento de apoyo al Mecanismo de Desarrollo Limpio, en materia de asistencia técnica, de financiación adicional, productos de seguro, movilización de la banca privada, incorporación en los acuerdos de conversión de deuda de una cláusula relativa al Protocolo, entre otros.

En el marco de la política española de ir asumiendo cada vez mayores compromisos dentro de la estrategia mundial de protección del medio ambiente, España participa, desde su creación en 1991, en el Fondo para

el Medio Ambiente Mundial (FMAM), que es un instrumento de financiación multilateral que tiene por objeto suministrar financiación a proyectos que tienen un efecto beneficioso para el medio ambiente global en cuatro áreas de actividad: pérdida de biodiversidad, cambio climático, protección de la capa de ozono y prevención de la degradación de las aguas internacionales, ampliadas con ocasión de la 3ª Reposición del Fondo a la actuación en dos nuevas áreas focales: degradación de tierras, fundamentalmente desertificación y deforestación, y contaminantes orgánicos persistentes.

En la cuarta reposición del Fondo Fiduciario del FMAM los 32 países donantes acordaron una reposición de 3.130 millones de dólares para los próximos cuatro años. Aún siendo la mayor reposición hasta ahora del Fondo Fiduciario representa, en términos reales, una cantidad menor disponible. Sin embargo, el Instrumento se enfrenta a un mandato ampliado por las Conferencias de las Partes (COP) de las distintas Convenciones, que demandan gran cantidad de actividades. España aumenta su porcentaje de participación al 1,08%, con una cantidad total comprometida de 21,7 millones de euros. El 77% de las contribuciones al FMAM contabilizan como AOD.

Otras iniciativas relevantes puestas en marcha durante los años 2004 y 2005 han sido la creación de la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC) y el lanzamiento del Programa Iberoamericano de Impactos, Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático (PIACC), así como la publicación de la evaluación preliminar de los impactos del cambio climático en España.

En cuanto a la dedicación de España, dentro de su estrategia de cooperación, a la promoción del desarrollo sostenible, se ha hecho un esfuerzo considerable, siendo los programas especializados en la materia llevados a cabo desde la AECL —programas Araucaria para América Latina y Azahar para África— de los más valorados por su calidad en el conjunto de la AOD española. En este ámbito cabe resaltar el lanzamiento de una línea de cambio climático dentro de Programa Araucaria XXI. También se han dedicado recursos crediticios del Fondo de Ayuda al Desarrollo para actividades de promoción del desarrollo sostenible.

Actualmente la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo está en proceso de elaboración de la nueva Estrategia de Sostenibilidad

Ambiental de la Cooperación Española. La *Estrategia de la Cooperación Española en Medio Ambiente* se basa en la Ley 23/1998 del 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Plan Director 2005-08 y en los tratados y convenios internacionales establecidos en las conferencias mundiales de Naciones Unidas, los convenios y tratados regionales y las recomendaciones emanadas por el CAD-OCDE para los países miembros y las resoluciones y comunicaciones establecidas por la Comisión Europea. Tres son los referentes internacionales ineludibles en cuanto a medio ambiente, el Convenio de Diversidad Biológica, el Convenio de Lucha contra la Desertificación y el convenio de Cambio Climático, estos son complementados por una serie de convenios y tratados específicos. Los aspectos referidos a cambio climático están integrados de manera explícita en algunas de las líneas estratégicas<sup>2</sup>, y en otras son tomados en consideración.

### 2.4.3. Perspectivas de futuro

España está trabajando en la puesta en marcha y efectivo funcionamiento de un importante número de iniciativas generales y sectoriales encaminadas a reducir el deterioro ambiental y a mejorar por tanto el compromiso del conjunto de la economía y la ciudadanía española en la materia.

1. España, de conformidad con el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), en 1998, estableció una Estrategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica. Esta Estrategia sienta las bases para el desarrollo de planes sectoriales. En la actualidad se está redactando la llamada Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que incorporará las nuevas corrientes conservacionistas que incluye el CBD (uso sostenible, acceso a recursos genéticos y reparto de sus beneficios) y potenciará la figura de la Estrategia Nacional y los Planes Sectoriales, adecuando además las medidas de protección del medio

natural en España al nuevo marco internacional. La conservación de la diversidad biológica forma parte integral de la planificación forestal (Plan Forestal español de 2002 y Ley de Montes de 2003 —modificada en 2006—), de la gestión de las zonas húmedas (Plan estratégico de Humedales de 1999, Programa de restauración de humedales de 2002, Inventario Nacional de Humedales 2004) y el próximo Programa de Acción Nacional de Lucha contra la desertificación.

2. España está desplegando esfuerzos considerables en lo que respecta a la Red Natura 2000, que actualmente ocupa aproximadamente el 25 % de su territorio y también representa el 25 % de la superficie de la Red Natura en Europa. Se ha reforzado el seguimiento de las especies y se han creado bancos de datos. Se han elaborado estrategias nacionales de conservación para las especies más emblemáticas, redactándose planes de actuación autonómicos para 60 especies amenazadas. A escala internacional, España participa activamente en los principales convenios sobre conservación de la naturaleza, a destacar los convenios de Barcelona, OSPAR, Especies Migratorias y Ramsar, así como el CDB y CITES. Es importante destacar que muchos de estos convenios tienen una dimensión no sólo centrada en la conservación, sino también en el uso sostenible de los recursos naturales (CDB, CITES) y en el reparto de los beneficios derivados de su uso (CDB).

3. Por otra parte, la Estrategia Española de Cambio Climático y Energías Limpias constituye la aportación del Consejo Nacional del Clima al Grupo Interministerial de la Estrategia de Desarrollo Sostenible, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, e integrado por los distintos departamentos afectados de la Administración General del Estado. Esta Estrategia, actualmente en estado de borrador, presenta por un lado, una serie de políticas y medidas para mitigar el cambio climático, paliar los efectos adversos del mismo, y hacer posible el

Tabla 2.4.2.b. AOD dedicada a la sostenibilidad ambiental 2000–2005 (millones de euros).

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Medio ambiente	43,4	70,6	80,5	101,3	92,0	100,6	488,3

Fuente: DGPOLDE, SECI. Se han incluido los sectores de agua, medioambiente, energías renovables y lucha contra la desertificación

<sup>2</sup> Las líneas estratégicas de la futura Estrategia de Sostenibilidad Ambiental de la Cooperación Española son: Gobernanza ambiental, Biodiversidad y ecosistemas vulnerables, Agua y saneamiento, Habitabilidad básica, Salud ambiental, Formación y educación ambiental, Producción sostenible, Energía, Entorno Ambiental y Participación empresarial. Es posible que las líneas estratégicas indicadas puedan cambiar, por encontrarse en proceso de borrador la estrategia.

cumplimiento de los compromisos asumidos por España, facilitando iniciativas públicas y privadas encaminadas a incrementar los esfuerzos de lucha contra el cambio climático en todas sus vertientes y desde todos los sectores, centrándose en la consecución de unos objetivos que permitan el cumplimiento del Protocolo de Kioto, y por otro se plantean medidas para la consecución de la energía sostenible y segura. Estas medidas configuran el instrumento planificador para las administraciones públicas y demás entes públicos y privados.

4. Se ha elaborado el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), adoptado por el Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático el 19 de julio de 2006. Dicho Plan contempla inicialmente una serie de sistemas ecológicos y sectores socioeconómicos: biodiversidad, recursos hídricos, bosques, sector agrícola, zonas costeras, caza y pesca continental, zonas de montaña, pesca y ecosistemas marinos, transporte, salud humana, energía, turismo, finanzas-seguros, urbanismo y construcción. El objetivo del Plan es facilitar y proporcionar de forma continua asistencia a todas aquellas administraciones y organizaciones interesadas –públicas y privadas, a todos los niveles- para evaluar los impactos del cambio climático en España en el sector/sistema de su interés, facilitando los conocimientos sobre el tema, y los elementos, las herramientas y los métodos de evaluación disponibles.

5. En el ámbito de la cooperación internacional, cabe resaltar el lanzamiento de la línea de cambio climático mencionada, dentro de Programa Araucaria XXI, instrumento específico de la Cooperación Española para el desarrollo sostenible en América Latina.

6. Dentro del sector energético, se ha puesto en marcha el Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012 (E4), para los años 2005-2007. Este Plan concreta las actuaciones que deben acometerse en cada sector con el fin de aumentar la eficiencia energética. Además hay que destacar la adopción del Plan de Energías Renovables 2005-2010, cuyos objetivos suponen una contribución de las fuentes renovables del 12,10% del consumo de energía primaria en el año 2010, una producción eléctrica con estas fuentes del 30,3% del consumo bruto de electricidad, y un consumo de biocarburantes del 5,83% sobre el consumo de gasolina y gasóleo previsto para el transporte.

7. Dentro del sector industrial, las principales actuaciones están dirigidas al fomento de actividades de investigación, desarrollo e innovación tecnológica. Entre ellas destaca la Directiva 96/61/CE y la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, cuyo objetivo es evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación en su conjunto, mediante sistemas de prevención y control que eviten su transmisión de un medio a otro. Junto a esta ley, dentro del Plan de Acción 2005-2007 de la E4 se proponen varias medidas para el sector industrial: una serie de acuerdos voluntarios que comprometan a las asociaciones empresariales y a la Administración en la consecución de objetivos energéticos; establecimiento de líneas de ayudas para la cofinanciación del coste de las auditorías energéticas, así como un programa de ayudas públicas para la financiación de proyectos de ahorro y eficiencia energética en el sector industrial.

Otra de las actuaciones contempladas en este ámbito es el Programa de Fomento de la Investigación Técnica (PROFIT) mediante el cual se convocan una serie de ayudas públicas destinadas a estimular a las empresas y a otras entidades a llevar a cabo actividades de investigación y desarrollo tecnológico. Asimismo, dentro de los compromisos europeos acordados en la Estrategia de Lisboa, España ha elaborado el Programa Ingenio 2010 para involucrar al Estado, la empresa, la Universidad y otros Organismos Públicos de Investigación.

8. En cuanto al transporte, dado el fuerte crecimiento del sector y por tanto el aumento de sus emisiones, se ha aprobado el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT), que pretende conseguir una política de infraestructuras y transporte estable, con eficiencia de gasto y con el mayor grado posible de coordinación con el resto de las Administraciones competentes. Dentro del Plan de Acción 2005-2007 también se incluyen medidas para el sector del transporte agrupadas dentro de tres grandes epígrafes: cambio modal, uso más eficiente de los medios de transporte y mejora de la eficiencia energética en los vehículos.

9. En el sector residencial, la última iniciativa legislativa es el Código Técnico de Edificación (CTE, RD 314/2006, 17 Marzo de 2006), que establece las exigencias que deben cumplir los edificios en relación con los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad y supone la armonización de la reglamentación nacional existente con las disposiciones de la Unión Europea

vigentes en esta materia. Establece medidas para conseguir un uso racional de la energía necesaria para la utilización de los edificios, reduciendo su consumo energético y estableciendo la obligación de incorporar criterios de eficiencia energética y el uso de energía solar, térmica y fotovoltaica en los nuevos edificios o en aquellos que se vayan a rehabilitar. La medida afectará a más de medio millón de viviendas cada año, con un objetivo de multiplicar por diez la superficie de paneles solares para alcanzar los 4,5 millones de m<sup>2</sup> en el año 2010, frente a los 581.000 del 2005.

10. En cuanto al sector forestal, los grandes ejes del proceso actual de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA), que se encuentran en cierta forma ligados a la prevención del cambio climático y al fomento de la capacidad fijadora del bosque como sumidero de carbono, son: inversiones en hidrología forestal, ayudas complementarias para acciones de desarrollo y ordenación de bosques por parte de los propietarios privados, subvenciones para la gestión sostenible de montes públicos, líneas de trabajo para el seguimiento de plagas y agentes nocivos y contaminación atmosférica, coordinación para la lucha contra incendios forestales mediante el apoyo en cobertura aérea para la defensa de los montes contra los incendios y a los Planes de Acciones Prioritarias contra los Incendios Forestales (PAPIF) y lucha contra la desertificación a través del Programa Nacional contra la Desertificación (PNAD). La aprobación del Plan Forestal Español en 2002 marca tres líneas de acción directamente relacionadas con la contribución española a la lucha contra el cambio climático: absorción vía sumideros, medidas correctoras así como seguimiento e investigación.

11. Por último, en materia de residuos continúa en vigencia el primer Plan Nacional de Residuos Urbanos 2000-2006, que contempla una serie de actuaciones que buscan la reducción de emisiones de CH<sub>4</sub> a través, fundamentalmente, de la acción sobre vertederos. Asimismo, incluye medidas para la reducción y recogida selectiva de residuos, su reutilización y reciclaje. Para impulsar la adecuada gestión y tratamiento de los residuos urbanos el Ministerio de Medio Ambiente ha suscrito acuerdos con el resto de las Administraciones públicas para favorecer la recogida selectiva, reciclado de residuos y el sellado y la recuperación ambiental de los vertederos controlados. Además, existe un Plan Nacional de Residuos Especiales, así como un Plan Nacional de Residuos Peligrosos y un Plan Nacional de Suelos Contaminados. Junto a estas medidas, existen

otras de carácter horizontal. Dentro de éstas destaca la política impositiva que incluye beneficios fiscales como el plan PREVER para la modernización del parque de vehículos, tipos impositivos especiales para los biocarburantes y bonificaciones en impuestos gestionados por las Entidades Locales (EELL), tales como el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) o el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

Se trata, en suma, de un considerable número de iniciativas generales y sectoriales en marcha o en algún caso en proceso de preparación —plan de contratación pública verde o plan de lucha contra la desertificación— encaminadas a acercar a España a los países más avanzados en materia de lucha contra el deterioro ambiental y promoción de un crecimiento ambientalmente sostenible.

## 2.5. Remesas

### 2.5.1. Relevancia y condiciones del entorno

A lo largo de la historia del desarrollo y la lucha por el progreso humano las migraciones han jugado un papel decisivo. Así ocurrió con las grandes migraciones de Europa hacia el continente americano en el último tercio del siglo XIX, provocadas por las situaciones de crisis económica que entonces se vivieron en el viejo continente. Las comunicaciones y el transporte disponibles en aquel tiempo hacían que la migración tuviese un difícil retorno y que la comunicación entre migrantes y familiares fuese prácticamente inexistente, como ha sido hasta el último tercio del siglo XX.

Pero con el avance de la tecnología y la diversificación y abaratamiento de los transportes, cada vez más los migrantes se mantienen conectados con sus países de origen a través de diferentes canales. Uno de ellos, pero no el único, es el canal de la economía, y en él las remesas juegan un papel determinante.

España ha vivido con la migración una experiencia histórica importante, pues las remesas que llegaron a nuestro país en los años sesenta y setenta supusieron un gran impulso económico para el proceso de modernización y desarrollo español. El compromiso de los migrantes con sus familias, con sus pueblos, y el impulso modernizador por provenir de sociedades más democráticas y con economías más dinámicas resultó decisivo en aquel tiempo.

Los flujos de remesas tienen algunas características que los diferencian del resto de recursos económicos que llegan a los países en desarrollo. Hay una sobresaliente dispersión de actores en juego —es decir, aunque el comportamiento en grandes montos es predecible, hay millones de voluntades individuales y familiares que impulsan esa corriente que no lo son—, y no se trata de recursos presupuestarios, como la AOD o de bolsas para la inversión —es decir, “excedentes” en busca de rentabilidad—. Se trata en la mayor parte de los casos de salarios ahorrados con esfuerzo y que fluyen por el compromiso con la familia, con los diferentes lugares de origen en una corriente de apoyo al sostenimiento económico y la solidaridad. Las remesas no sólo son predecibles y van en aumento —más que duplicando en los últimos años, por ejemplo, el volumen de la AOD— sino que tienen más importancia cuanto más alto es el nivel de pobreza de los países afectados.

Las migraciones pueden suponer una pérdida de capital humano para los países de origen de los emigrantes, así como provocar una pérdida de referencias al alejarse los vínculos familiares. No obstante, las remesas que los emigrantes emiten de vuelta a sus países de origen vienen a compensar, siquiera parcialmente, los inconvenientes asociados a la emigración.

En particular, se ha observado que las remesas tienen los siguientes efectos positivos:

1. Mejoran las condiciones de vida de las familias en países con bajos niveles de ingresos, ayudando a superar niveles de carencia y posibilitando niveles mínimos de consumo, como la cobertura de la cesta de la compra.
2. Suelen contribuir al fortalecimiento del capital humano de un país, ya que los receptores dedican una parte significativa del ingreso adicional de las remesas a gasto en salud y en educación. Es algo que se ha podido comprobar en muchos países receptores.
3. Suponen un notable impulso sobre el PIB, fortaleciendo especialmente la capacidad de consumo de la economía. Si están bien canalizadas a través de la intermediación financiera, pueden jugar un papel relevante en la inversión agregada y, por ende, en el crecimiento económico. También es relevante su papel en la creación y mejora del parque de vivienda.
4. Son flujos de una gran estabilidad (mayor que la de la ayuda al desarrollo, y mucho mayor que la de la

inversión directa). Incluso presentan una notable anticiclicidad (que se ha podido observar en países centroamericanos en caso de catástrofes naturales): los emigrantes, conocedores de la situación difícil que pasan sus familias, tienden a aumentar los envíos de dinero en momentos de crisis.

En definitiva, las remesas suavizan las crisis e inyectan liquidez a las economías receptoras generando en ocasiones una mejoría económica generalizada. No obstante, el estímulo a los sectores productivos y al crecimiento (necesario para una mejora sostenible de los niveles de desarrollo humano, económico y social) depende de las capacidades para invertir o ahorrar en el país de destino de las remesas que estén disponibles para los receptores. En caso de que exista un marco desfavorable o determinadas condiciones de política económica, los flujos pueden tener un impacto inflacionista o dedicarse preponderantemente a la importación de bienes.

### 2.5.2. Estado actual del tema

En el tiempo más reciente estamos viviendo una aceleración de las migraciones. Alentada por situaciones concretas de crisis económica (Indonesia 1997, Ecuador 1999, Argentina 2001) o por la existencia de pocas oportunidades estructurales de alcanzar una vida mejor (África Subsahariana, Centroamérica). El mayor flujo de información sobre otros lugares en que vivir propiciado por los medios de comunicación, así como la existencia de una amplia red de medios de transporte disponibles, con un coste cada vez menor son factores coadyuvantes al impulso natural de la búsqueda de un futuro mejor que se encuentra en la raíz de las migraciones. Pese a las barreras establecidas en los países de destino de la emigración, éstas son franqueadas mediante el funcionamiento de numerosas redes clandestinas que, a cambio de cuantiosas sumas, y asumiendo el emigrante importantes riesgos y privaciones, conducen a la “tierra prometida”.

Para España, el cambio producido por la llegada de la migración es quizás el fenómeno social más relevante desde la consolidación de la democracia. En apenas cinco años, España ha pasado de ser un país con una presencia muy pequeña de inmigrantes, a tener una proporción equiparable a la del promedio europeo, con una tasa de inmigración superior al 8%. Y, sin duda, el aporte de los inmigrantes a la economía y sociedad españolas arroja un balance positivo, bien visible en aspectos como su aporte al PIB o a la financiación del

sistema de la seguridad social, particularmente a raíz de la regularización de unas 700 mil personas llevada a cabo en 2005.

Este contexto tan complejo, de aumento de las migraciones y ausencia de una perspectiva de mejora social en muchos países pobres, hace que las remesas sean parte de la propia esperanza de los países en desarrollo. En definitiva, la migración, que puede servir de válvula de escape de situaciones de crisis, estructural o coyuntural, se convierte a su vez en la fuente de recursos para las economías de sus países de origen.

Hoy en día, más de 30 países del mundo reciben en concepto de remesas más del 5% de su PIB (según datos del Banco Mundial). A ello hay que agregarle que, dado que la proporción de migración irregular en el mundo también ha aumentado, en realidad serán seguramente más los países en situaciones semejantes. Además, el comportamiento de las remesas resulta mucho más predecible y mantiene una tendencia al alza desde el inicio de la década de los noventa. El Banco Mundial sitúa hoy el volumen total de remesas en circulación hacia los países en desarrollo por encima de los 160.000 millones de dólares por año. Algunos datos son especialmente relevantes para el caso español: en el último ejercicio fueron más los recursos que llegaron a América Latina con el envío de las remesas de los migrantes, que los recursos llegados por la Inversión Extranjera Directa.

Parece evidente que las remesas han pasado a jugar un papel importante en numerosas economías en desarrollo, y en las vidas de millones de personas. Merece entonces la pena pensar de qué forma podría desde el sistema internacional de cooperación propiciarse un mayor aprovechamiento en términos de desarrollo y de generación de oportunidades de futuro por esta vía. Teniendo en cuenta, obviamente que la libertad individual de los migrantes en la gestión de sus recursos no está en discusión, y que la llegada de las remesas no es sino la otra cara de la moneda de la frustración ante la falta de futuro en el país de origen.

Por ello es conveniente favorecer la gama de opciones disponibles para los destinatarios de las remesas, así como facilitar su envío al mínimo coste. Sobre el particular existen experiencias exitosas relacionadas principalmente con los migrantes mexicanos que residen en los EEUU, en las que diferentes administraciones públicas locales o estatales han incentivado la

inversión productiva duplicando o triplicando la inversión de los migrantes.

### 2.5.3. Perspectivas y proyecciones de futuro

En septiembre del presente año 2006 tuvo lugar en el seno de Naciones Unidas el Diálogo de Alto Nivel sobre Migraciones y Desarrollo, posiblemente el foro internacional en que se trató la cuestión al más alto nivel. La cuestión migratoria, en general, y la incidencia de las remesas, en particular, se han situado así en un escenario mucho más amplio, en el centro del debate sobre el desarrollo. Por su parte, la Comunidad Iberoamericana de Naciones ha dedicado también en 2006 sus principales trabajos al tema con la celebración de un Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, y centrando el tema de la Cumbre Iberoamericana de Uruguay, los días 3 y 4 de noviembre de 2006, a esa materia. Por su parte, la Comisión Europea incluirá la cuestión de migraciones y desarrollo como uno de los ejes más importantes de la programación del 10º FED.

España, dentro del grupo de países y organizaciones reunidos en la Iniciativa de Lucha contra el Hambre y la Pobreza —que incluye además a Alemania, Argelia, Brasil, Chile, Francia y desde 2006 también a Sudáfrica— ha prestado una especial atención al tema de las remesas. En el seno de ese grupo se han planteado diversas medidas para tratar maximizar el impacto de las remesas para el desarrollo.

La contribución española en este ámbito tomó, en primer lugar, la forma de un decálogo de posibilidades de actuación, tanto en los países emisores de las remesas como en los países receptores.

En segundo lugar, y como consecuencia de un trabajo con las asociaciones españolas de emigrantes, se puso en marcha un documento que reflejara un planteamiento y pudiera contrastarse con el resto de actores; así como tres proyectos piloto que pusieran en práctica este planteamiento. De este modo, sobre la base del análisis de los principales obstáculos a la transformación de las remesas en herramienta de financiación para el desarrollo y siempre con la consideración de que las remesas constituyen un flujo privado — por tanto, no sometidas a restricciones ni a imposiciones— la iniciativa española se construye sobre dos elementos:

i) Intento de vincular los sistemas financieros españoles con aquellos de los países de recepción para que éstos

pongan a disposición del receptor de las remesas márgenes crediticios, destinados a proyectos que le permitan mejorar sus expectativas de futuro. La Cooperación Española anima este proceso, apoyada por todas aquellas unidades de la Administración española involucradas, coordinando los agentes y creando redes de asesoría.

ii) Creación de alianzas público-privadas con las asociaciones de emigrantes, cooperación y tras entidades interesadas, con el objetivo de llevar a cabo proyectos de tipo comunitario.

En este proceso, el papel de la Administración española sería triple:

- a) Por un lado, la coordinación de todos los actores implicados y, en particular, el establecimiento de una relación estrecha con las asociaciones de emigrantes en España, que serán un elemento clave a la hora de comunicar a la población emigrante las acciones de apoyo a las remesas como herramienta de desarrollo.
- b) Por otro, la realización de campañas de sensibilización para incrementar la confianza en el sistema financiero y suplir la falta de cultura bancaria, tanto en España como en los países receptores, de forma que exista una capilaridad en beneficio de emisores y receptores.
- c) Y, por último, vía cooperación, el asesoramiento a los receptores de remesas que se beneficiaran del aumento de su capacidad crediticia.

Actualmente se están llevando a cabo proyectos piloto en Marruecos, Senegal y Ecuador, proceso en el que la Administración española está ejerciendo un papel fundamental, coordinando a todos los actores implicados y, en particular, estableciendo una relación estrecha con las asociaciones de emigrantes en España.

Por último, no debe perderse de vista los importantes y recientes esfuerzos de la Administración por impulsar esta iniciativa en el plano internacional.

En los márgenes de la última Asamblea General en Nueva York, en septiembre de 2006 esta iniciativa se trató en diferentes foros, en los que se demostró de nuevo la positiva acogida y el incrementado interés por la misma. Tales fueron los casos en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo (14-15 de

septiembre), así como en la reunión del Grupo Técnico de la IHP (18 de septiembre).

En cuanto al decálogo de medidas, son las siguientes:

1. *Promover la competencia* en el sector de la transferencia de dinero, de manera que, mediante ésta, se acelere la reducción de los costes de envío.
2. *Regulación pro-remesas*, que no introduzca obstáculos y costes innecesarios a los flujos de remesas (como por ejemplo, los que se pueden producir en los controles de cambios)
3. *Fomento el uso de las instituciones financieras*, en particular mediante campañas de 'educación financiera', que informen a los emisores de las ventajas de las instituciones formales.
4. *Ampliación de los servicios financieros disponibles* para los receptores de remesas. En particular la existencia de cuentas de ahorro y microdepósitos, microhipotecas para la compra de vivienda o la inversión en educación.
5. Promover los *acuerdos entre entidades financieras de países emisores y receptores* que faciliten los envíos a bajo coste.
6. *Protección del consumidor*, en particular en cuanto a las prácticas de transparencia en el cargo de comisiones, tiempos de espera y en los tipos de cambio utilizados.
7. *Promoción de la innovación financiera* relacionada con las remesas. Las instituciones financieras están realizando importantes innovaciones asociadas a las remesas. El sector público puede reducir las trabas para este tipo de innovaciones, así como suministrar información sobre buenas prácticas y riesgos, junto a una adecuada supervisión.
8. *Promoción del instituciones de ahorro y crédito popular* que puedan canalizar las remesas hacia inversión productiva.
9. *Mejora de las estadísticas*, que todavía presentan limitaciones en cuanto a su comparabilidad entre países y su fiabilidad.
10. *Colaboración público-privada* para eliminar obstáculos a los flujos de remesas, en particular mediante asociaciones que puedan alertar e informar sobre buenas prácticas en este campo, o incluso, para el caso de las asociaciones de emigrantes, para fomentar un mayor efecto multiplicador de las remesas en los países de destino.



# 3 Otros esfuerzos compartidos con países en desarrollo

## 3.1. Coherencia de políticas

La coherencia de políticas hace referencia a la necesaria identidad de propósitos y contenidos del conjunto de políticas que afectan a la relación de un país donante de AOD con los países en desarrollo. Es obvio que no sólo las políticas de cooperación al desarrollo afectan a los países receptores de la ayuda; el resto de políticas públicas de los países desarrollados, ya sean exteriores o interiores — políticas comercial y financiera exteriores, políticas sectoriales como la agrícola o la pesquera, la de seguridad y defensa o la medioambiental, entre otras— afectan a las posibilidades de desarrollo de los países más pobres, por ello es imprescindible buscar el adecuado equilibrio, entre la consecución de los objetivos específicos de cada una de ellas y el máximo apoyo posible al desarrollo de los países receptores de la ayuda.

En este contexto, el concepto de coherencia de políticas adquiere una gran relevancia, pues es un requisito imprescindible para cooperar hacia el cumplimiento de los ODM.

Como es bien sabido, el sistema español de cooperación al desarrollo se caracteriza por su complejidad, debido a la participación de un alto número de actores. Tanto en el seno de la Administración central, como en las autonómicas y locales y en las entidades de la sociedad civil. A diferencia de otras estructuras de cooperación europeas, en la Cooperación Española participan activamente distintos órganos de la Administración General del Estado, comunidades autónomas, entes locales y ONGD.

En lo que se refiere a la cooperación de la Administración central, tres ministerios tienen un papel determinante, por ser los responsables últimos de la gestión de importantes instrumentos de la AOD española: Asuntos Exteriores y Cooperación (donaciones y relaciones con organismos multilaterales no financie-

ros), Industria, Comercio y Turismo (créditos blandos para el desarrollo, FAD), y Economía y Hacienda (gestión de la deuda externa y relaciones con organismos financieros multilaterales).

En un análisis histórico, la carencia de una unidad de propósitos ha sido la principal debilidad del sistema español en materia de coherencia, a pesar de la vigencia desde 1998 de una Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo que en su artículo 4º establecía a propósito de la coherencia que “los principios y objetivos (...) informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que pueden afectar a los países en vías de desarrollo”.

El Plan Director 2005–2008 es un ejercicio de concertación muy importante y en el mismo se plantea por vez primera con fuerte acento la necesidad de coherencia entre las instancias y políticas hacia los países en desarrollo. Desde este punto de vista, la coherencia de políticas constituye un compromiso determinante para el actual periodo y un reto de sobresaliente importancia, en el que ya se han dado pasos importantes.

### 3.1.1. Marco internacional y nacional

La necesidad de lograr una mayor coherencia en el conjunto de las políticas de los países donantes se viene poniendo de manifiesto en la OCDE desde los años setenta, y ya hace casi una década que planteó esa necesidad en el documento estratégico del CAD de 1996. *Shaping 21st Century The Contribution of Development Cooperation*.

En el ámbito comunitario, el principio de coherencia se señala en el Tratado de Maastricht de 1992, en el que se sentaron las bases de la política comunitaria de cooperación al desarrollo. En este ámbito, la coherencia se engloba en lo que en la Unión Europea se ha denomi-

nado “las 3 C” que responden a los principios de coherencia, coordinación y complementariedad. Posteriormente, el principio de coherencia se reitera en los tratados de Ámsterdam y de Niza.

Quizás los compromisos de mayor alcance hasta la fecha en lo que se refiere a la coherencia de políticas para el desarrollo han emanado de las Naciones Unidas: los ODM establecen de forma implícita la necesidad de lograr una mayor coherencia. Efectivamente, el octavo objetivo que es el objeto de análisis de este informe es, en realidad, el objetivo de la coherencia.

Así, el logro de un sistema financiero y comercial más abierto, predecible, regulado y no discriminatorio (meta 12), la solución al problema de la deuda externa de los países en desarrollo (meta 15), la facilitación del acceso, por parte de los países en desarrollo, a ciertos bienes de primera necesidad como los medicamentos (meta 17) o el fomento de la extensión del uso de las nuevas tecnologías (especialmente las de información y las de comunicación) a los países en desarrollo (meta 18) podrían resumirse en el logro de una mayor coherencia de las políticas de los países desarrollados frente a los países en desarrollo.

Se ha criticado, y no sin razón, la excesiva ambigüedad de las medidas incluidas en los ODM referidas a los compromisos que afectan a los países donantes frente a la precisa cuantificación de los objetivos más finalistas en términos de desarrollo —uno a seis—. Más allá de esa constatación, España está comprometiendo todos sus esfuerzos a cumplir con su papel de la manera más fiel al espíritu de los ODM, exigiéndose como donante el máximo en todos los ámbitos de actuación.

Así la sustitución, en 2004, del Ministerio de Asuntos Exteriores por el de Asuntos Exteriores y de Cooperación —elevando la política de cooperación internacional al desarrollo a rango ministerial— fue la primera señal que reflejaba claramente la intención de la Administración de impulsar el desarrollo de la política de cooperación y su coordinación entre los distintos órganos de la Administración General del Estado; un requisito imprescindible para el logro de una mayor coherencia de políticas y eficacia en los resultados.

### 3.1.2. Hacia una mayor coherencia de la política española hacia los países en desarrollo

Las principales medidas que se adoptarán, en el medio plazo, para mejorar la coherencia de políticas se

encuentran en el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Dichas medidas se concentrarán en el logro de una mayor coherencia de la cooperación reembolsable —los créditos blandos del Fondo de Ayuda al Desarrollo— con los objetivos marcados para la cooperación al desarrollo —fundamentalmente, el contenido de la Declaración del Milenio—; en los esquemas de reorganización de la deuda externa de los países receptores de ayuda al desarrollo; y en la gestación de una política nacional de codesarrollo que esté en coherencia con los objetivos generales de la cooperación al desarrollo.

En la primavera de 2005, en el Consejo de Cooperación, órgano consultivo de la Cooperación Española que cuenta con representantes de administraciones públicas, ONG, universidades, empresas y sindicatos, se constituyó un grupo de trabajo específico sobre coherencia de políticas, que ha resultado en la elaboración de un trascendente “Informe sobre el cumplimiento del principio de coherencia de políticas”, aprobado el pasado 18 de julio de 2006. Dicho documento ha contado en su proceso de elaboración con representantes de siete ministerios —Exteriores y Cooperación; Economía y Hacienda; Trabajo y Asuntos Sociales; Industria, Comercio y Turismo; Medio Ambiente; Agricultura, Pesca y Alimentación y Defensa— y del conjunto de actores sociales mencionados. El informe ha abordado en profundidad y con un amplio grado de acuerdo la coherencia de políticas en el ámbito general, en lo relativo al comercio, a la deuda externa, al sistema multilateral y a la ayuda humanitaria y las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior.

Un primer elemento a abordar, según el Plan Director es avanzar en el logro de una mayor coherencia de los objetivos y el modus operandi de los créditos FAD con los objetivos generales de la ayuda al desarrollo. Las medidas concretas para lograr esta coherencia son:

- a) La realización, previa a la concesión del crédito, de un análisis del impacto de los proyectos sobre el desarrollo. Será realizado por su gestor —Secretaría de Estado de Turismo y Comercio— o a través de consultoría externa.
- b) La puesta en marcha, por parte de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, de un plan de evaluación de las operaciones financiadas con cargo al FAD, en coordinación con la Dirección General de Políticas para el

Desarrollo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

- c) La concesión de fondos no reembolsables con cargo al FAD.
- d) El grado de vinculación del crédito vendrá definido por las condiciones de la operación y del país financiado. En todo caso, se seguirá la recomendación del CAD de desvinculación de la ayuda a los PMA.
- e) Se considerará la integración de los créditos FAD en esquemas de nuevos instrumentos de la ayuda española, tales como los enfoques sectoriales.

En cuanto a los esquemas de reorganización de la deuda, la búsqueda de una política que facilite el alivio de la deuda a los países en desarrollo altamente endeudados permitirá una mayor coherencia de la política financiera exterior española con los objetivos marcados para la política de cooperación. El esquema de reorganización de la deuda incluye, además del refuerzo de la coordinación entre los distintos actores implicados:

- a) La promoción de la condonación de la deuda en los países más pobres con deudas insostenibles.
- b) La propuesta de fórmulas a la comunidad internacional para el tratamiento y alivio de la deuda externa en los países de renta media.
- c) La propuesta de procesos de conversión de deuda por inversiones, tanto públicas (especialmente en educación) como privadas.

### 3.1.3. Más coordinación para una mayor coherencia

En una cooperación como la española, un requisito imprescindible para la coherencia de políticas está en la coordinación de los distintos órganos que participan en dicha cooperación y en las demás políticas a coordinar.

Las medidas a adoptar para mejorar la coherencia de políticas para el desarrollo afectan a distintos órganos y niveles de la Administración. En el nivel supranacional, la coherencia de la política comercial y la de desarrollo internacional requerirá que la Administración española siga prestando reforzada atención a los aspectos de

desarrollo, en consonancia con el consenso internacional vigente en la materia, en la formación y seguimiento de la posición comunitaria en las negociaciones que tienen lugar en la Organización Mundial del Comercio. Otras políticas con efectos económicos y financieros externos demandan una reformulación por parte de la Administración española. Para ello, España deberá participar activamente en los debates de las instituciones financieras internacionales, donde se definen y aplican parte de dichas políticas. De manera especial en el Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial.

La importancia del principio de coherencia también se recoge en el actual *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*<sup>3</sup>. Asimismo, se incluye la coherencia de políticas entre los objetivos estratégicos para este periodo (capítulo I) y se contempla como uno de los principales elementos para mejorar la calidad de la ayuda española al desarrollo (capítulo VIII). El Plan Director también incluye la decisión de crear una comisión técnica de trabajo conformada por los Ministerios más directamente concernidos para seguir estudiando posibilidades de mejora de la coherencia de políticas para el desarrollo.

El mencionado Plan Director establece que el principio de coherencia de políticas deberá filtrarse a todos los niveles de decisión de la Cooperación Española. A lo largo de 2005 y 2006 ha venido siendo uno de los aspectos principales tenidos en cuenta a la hora de elaborar las estrategias de acción de la Cooperación Española en los países prioritarios y de atención preferente, que son el resultado de la acción coordinada de todos los actores implicados en el proceso de desarrollo.

## 3.2. Coordinación entre actores de la Cooperación Española

Una de las peculiaridades más significativas del sistema español de ayuda al desarrollo es la profunda implicación de diversos actores: Administración central, autonómica y local, ONGD, empresas, sindicatos y universidades. De acuerdo a esa realidad, la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo reconoce la pluralidad y diversidad de actores en la conformación de la política española de cooperación al desarrollo, constituyéndose, asimismo, en uno de sus principales activos. El artículo 20 de la citada ley reconoce a las

<sup>3</sup> Los otros 5 compromisos son: (1) la mejora de la calidad en la planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones de la Cooperación Española; (2) la transparencia en la recopilación de estadísticas y en las evaluaciones; (3) la reforma de la SECI-AECI; (4) el reconocimiento y apoyo a los profesionales de la cooperación; y (5) el uso de las tecnologías de la comunicación y la información cuando éste contribuya a la mejora de las actuaciones de la cooperación al desarrollo.

Comunidades Autónomas y Entidades Locales como órganos competentes para la formulación y ejecución de la política de cooperación internacional. De igual manera, el artículo 31 recoge a las ONGD, universidades, empresas, organizaciones empresariales, sindicatos y otros agentes sociales como actores dentro del ámbito de la cooperación al Desarrollo.

Consciente del reto que supone la coordinación de las distintas administraciones públicas y la necesidad de un amplio acuerdo en torno a una serie de principios, estrategias y prioridades –tanto horizontales como sectoriales y geográficas–, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 se erige en el consenso básico entre todos los actores, institucionales y no institucionales, públicos y privados. La participación de todos los actores de la Cooperación Española en la elaboración del Plan Director, así como su aprobación por práctica unanimidad en el seno de los órganos políticos (Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso de los Diputados) y los consultivos y de coordinación (Consejo de Cooperación, Comisión Interministerial y Comisión Interterritorial) no sólo evidencia el grado de consenso sobre el que se sustenta sino que posibilita un alto grado de coordinación que evite el riesgo de dispersión y fragmentación.

### 3.2.1. Coordinación entre administraciones públicas

La Cooperación Española es reflejo de la organización territorial del Estado en la que municipios, provincias y CCAA gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Así, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales vienen realizando actuaciones de cooperación internacional para el desarrollo y su papel en el sistema español de cooperación es cada vez más relevante.

La cercanía de estas administraciones, en particular de las Entidades Locales, a la ciudadanía y la sociedad civil es lógicamente mayor, por lo que son ámbitos privilegiados para las actuaciones de sensibilización de los ciudadanos y ciudadanas acerca de la situación de los países en vías de desarrollo y de la problemática de las relaciones Norte-Sur. Igualmente, su experiencia puede ser de gran utilidad en determinados ámbitos de la cooperación al desarrollo, como el apoyo a procesos de descentralización y el fortalecimiento de instituciones infraestatales o el codesarrollo, entre otros.

Sin embargo, frente a estas indudables ventajas existe también el riesgo de falta de coordinación que dé lugar

a una atomización de proyectos, con la lógica repercusión en la disminución de la calidad e impacto de las actuaciones del conjunto de la Cooperación Española.

Frente a esta situación, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional sitúa entre sus principales objetivos la configuración de la cooperación internacional para el desarrollo como una política pública de Estado, en la que las diferentes administraciones públicas actúen de forma coordinada bajo unos criterios consensuados, siempre con respeto a las competencias y particularidades de cada una de ellas. Cabe destacar en este sentido, la recomendación realizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en el examen de la Cooperación Española 1999-2001: “Dado el incremento de los recursos movilizados por la cooperación descentralizada, se insta a las comunidades autónomas y a las entidades locales para que intensifiquen las sinergias con la política nacional de desarrollo española [...]”

El órgano idóneo para la articulación de esta política pública de Estado es la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, creada en 2000 y definida por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo como el “órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas que ejecuten gastos computables como ayuda oficial al desarrollo”.

Sin embargo, la gran dimensión del Pleno de dicha Comisión, compuesto por 57 miembros, no permite el tratamiento operativo de las cuestiones más técnicas que se suscitan en los distintos ámbitos de la cooperación al desarrollo. Por este motivo, se han constituido, por decisión de la Comisión Permanente de dicha Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional, dos subcomisiones autonómica y local y seis grupos de trabajo sobre algunas de los espacios del sistema de cooperación que requieren de una mayor coordinación y consenso, y que, entre otras funciones, podrán elaborar propuestas para ser sometidas a aprobación del Pleno. Los grupos de trabajo abordan las siguientes temáticas: acción humanitaria, educación para el desarrollo y sensibilización, evaluación, participación y financiación de la sociedad civil, planificación y sistemas de intercambio de información y estadística.

### 3.2.2. Coordinación entre la Administración y los agentes sociales

La pluralidad que se acaba de explicar, se hace patente también en el relevante papel que los distintos agen-

tes sociales juegan en el sistema español de cooperación internacional para el desarrollo. Así, cabe destacar que España es uno de los donantes que mayor volumen de AOD canaliza a través de la financiación de actuaciones de ONGD, tanto a través de la financiación de la Administración General del Estado como de la procedente de Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Por otra parte, ONGD, universidades, empresas, organizaciones empresariales, sindicatos y demás agentes sociales realizan actuaciones de cooperación que aportan gran valor añadido a sus ámbitos de especialización.

Es conveniente mejorar los mecanismos y espacios de encuentro y coordinación formales e informales en España y en los países destinatarios de las acciones de los diferentes actores para contribuir a la creación de una comunidad de la Cooperación Española en el exterior que, con la coordinación de la AECI, sea el espacio de intercambio de información, diálogo y búsqueda de sinergias del conjunto de actores implicados en la cooperación, más allá del tipo de entidad y del origen de su financiación. Una práctica que ya se produce de manera natural en el día a día de la Cooperación Española en algunos países –Ecuador es un buen ejemplo–.

Desde 1995 existe el Consejo de Cooperación al Desarrollo, órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo y que reúne a representantes de la Administración, y de los distintos agentes sociales implicados en la cooperación al desarrollo. Desde su creación, el Consejo de Cooperación al Desarrollo ha sufrido diversos cambios en su composición y funciones encomendadas. La última de ellas se aprobó por el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre a fin de realizar algunas modificaciones en la composición, funciones y forma de designación de los representantes que contribuyese a lograr un Consejo de Cooperación al Desarrollo donde los diferentes agentes sociales estuviesen mejor representados y que pudiese ejercer de forma más eficaz sus funciones de órgano consultivo.

Entre las principales modificaciones se pueden mencionar las siguientes:

- Se han introducido dos nuevas funciones que se añaden a las que ya correspondían al Consejo de Cooperación al Desarrollo. Éstas son:

- a) Informar anualmente sobre el cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por las diversas instancias de la Administración General del Estado.
- b) Informar sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de ayuda oficial al desarrollo.
  - A la facultad de hacer llegar al gobierno sugerencias y propuestas relativas a cooperación al desarrollo, se ha añadido la de remitirlas igualmente a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados.
  - Se han incorporado al Consejo representantes de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y Medio Ambiente que ostentan competencias especialmente relevantes para la cooperación al desarrollo y que, sin embargo, hasta el momento no estaban representados en el Consejo.
  - Las ONGD continúan teniendo seis representantes: el Presidente o Presidenta de la Coordinadora de ONGD y cinco vocales designados en su seno.
  - Se ha incluido a un representante de las organizaciones de economía social, cuyo rol en la cooperación al desarrollo es cada vez mayor.

Además, recientemente se han creado tres grupos de trabajo destinados al tratamiento de tres de las principales materias relacionadas con la cooperación al desarrollo (codesarrollo, coherencia de políticas, género y desarrollo) y que, si bien son grupos que se insertan en la estructura del Consejo de Cooperación al Desarrollo, estarán abiertos a expertos e instituciones implicadas en los ámbitos citados.

### 3.3. Trabajo productivo, acceso a medicamentos y nuevas tecnologías

#### 3.3.1. Trabajo productivo para los jóvenes

España tiene un compromiso directo con el respeto de las convenciones de la OIT y considera que la promoción del empleo y la protección social son dos de las políticas públicas básicas en la lucha contra la pobreza. En los países socios, especialmente en América Latina, se han apoyado diversos programas de lucha contra el empleo infantil como el Programa de Erradicación del

Trabajo Infantil en América Latina (IPEC) de la OIT, entre otros.

Se han puesto en marcha estrategias y programas de alfabetización de jóvenes y adultos, hombres y mujeres, como los Programas de Alfabetización y Educación Básica para Adultos (PAEBA), así como programas de formación y orientación para el empleo de jóvenes, como el Programa Regional de Formación Ocupacional e Inserción Laboral para la región centroamericana. Igualmente hay que resaltar la importante y exitosa labor de numerosas ONGD españolas en América Latina y África Subsahariana que trabajan en la formación y educación de jóvenes orientada hacia su inserción en el mercado laboral.

Asimismo, uno de los principales impactos del programa de microcrédito español es sacar de la pobreza a mujeres y hombres jóvenes apoyando sus iniciativas empresariales individuales, familiares y comunitarias tanto en América Latina como en África. El Programa de Microcréditos en 2005 cuenta con 100 millones de euros adicionales en sus activos y tiene previsto un importante incremento cuantitativo durante el periodo de vigencia del Plan Director 2005–2008.

### 3.3.2. Acceso a medicamentos

El acceso a medicamentos a un coste razonable para los habitantes de los países en desarrollo es un elemento esencial de las políticas de salud pública y de los servicios necesarios para el buen funcionamiento de los sistemas sanitarios públicos, así como para una efectiva lucha contra el SIDA. El acceso a medicamentos –disponibilidad, precios accesibles, distribución adecuada– es por tanto uno de los pilares de una política de apoyo a la salud pública y es un elemento importante de la Estrategia española en materia de salud. Igualmente, es un elemento importante en la definición del Plan África de la Cooperación Española y un sector preferencial para los recursos adicionales que se canalizarán hacia los Países Menos Adelantados.

El Estado español ha contribuido con 12.000.000 dólares (9.475.000 euros) a la Alianza Global para la Vacunación e Inmunización (GAVI) y existe el compromiso de contribuir con la misma cantidad en los próximos 20 años.

En este contexto el derecho a la salud y el acceso a los medicamentos para las poblaciones más pobres deberá ser especialmente protegido. Y por ello resulta vital

que exista la posibilidad de fabricar o importar medicamentos genéricos para aquellas enfermedades que afectan especialmente a las poblaciones más pobres, tales como el SIDA, la malaria o la tuberculosis.

En el acuerdo sobre los TRIPS ya se ha avanzado en la búsqueda de fórmulas que permitan la fabricación o importación de medicamentos genéricos a partir de patentes registradas, siempre que sea demostrable su necesidad desde un punto de vista de salud pública. Es importante que se den de manera estable las condiciones para la aplicación de dichos acuerdos, de modo que los millones de enfermos de SIDA en el mundo no dejen de recibir medicación por falta de recursos u obstáculos comerciales.

España apoya en varios países latinoamericanos el fortalecimiento de ministerios de salud de manera bilateral y en colaboración con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y contribuye al Fondo Global para el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y que gasta una parte importante de sus fondos en la adquisición de medicamentos. El aporte español comprometido para el Fondo Global fue 100 millones de dólares para el periodo 2003-2006, pero se ha superado ampliamente al efectuarse un desembolso en 2006 superior a los sesenta millones de dólares (50 millones de euros). Por otra parte, para 2007, el Gobierno español ha comprometido una cifra de 100 millones de dólares.

### 3.3.3. Nuevas tecnologías

El *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* reconoce el potencial de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como factor para mejorar la calidad de la ayuda, así como la necesidad de hacer accesibles los beneficios de éstas a los países en vías de desarrollo.

Es esta línea, España ha participado del proceso de reflexión desarrollado en la segunda fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de las Naciones Unidas, celebrada en Túnez en noviembre de 2005, y en la que se reconoce el papel integrador de las TIC en los procesos de cooperación para el desarrollo.

Con este fin, a lo largo de 2006 se ha elaborado una Guía para la integración de las TIC en la Cooperación Española que pretende impulsar tanto el papel horizontal de las TIC en nuestra cooperación como servir de apoyo para avanzar sectorialmente en aquellas áreas

temáticas donde las TIC pueden tener una mayor incidencia. En particular, se han centrado los esfuerzos en los ámbitos de la protección del medio ambiente y energías renovables (energía solar y eólica), fundamentalmente a través del Programa Araucaria y del Programa Azahar en América Latina y el Mediterráneo respectivamente.

Asimismo en el marco de diversos programas de desarrollo rural y de manejo del agua se han potenciado la utilización de técnicas de regadío de última generación y de nuevos cultivos. A través de la FAO, financia numerosos proyectos de cooperación en materia de riego, financiados tanto por la AECI como por el Ministerio de Agricultura.

